

Luonnonvara- ja
biotalouden
tutkimus 54/2018

De minimis -tukien soveltuvuus Suomen metsätalouteen

Esa-Jussi Viitala, Harri Hänninen ja Jussi Leppänen

De minimis -tukien soveltuvuus Suomen metsätalouteen

Esa-Jussi Viitala, Harri Hänninen ja Jussi Leppänen



Viitala, E.-J., Hänninen, H. & Leppänen, J. 2018. De minimis -tukien soveltuvuus Suomen metsätalouteen. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 54/2018. Luonnonvarakeskus, Helsinki. 93 s.

ISBN 978-952-326-648-3 (Painettu)

ISBN 978-952-326-649-0 (Verkkojulkaisu)

ISSN 2342-7647 (Painettu)

ISSN 2342-7639 (Verkkojulkaisu)

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-649-0>

Copyright: Luonnonvarakeskus (Luke)

Kirjoittajat: Esa-Jussi Viitala, Harri Hänninen ja Jussi Leppänen

Julkaisija ja kustantaja: Luonnonvarakeskus (Luke), Helsinki 2018

Julkaisuvuosi: 2018

Kannen kuva: Mika Luoma

Painopaikka ja julkaisumyynti: Juvenes Print, <http://luke.juvenesprint.fi>

Tiivistelmä

Esa-Jussi Viitala, Harri Hänninen ja Jussi Leppänen
Luonnonvarakeskus, Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki

Suomen yksityismetsätaloutta tuetaan Kestävän metsätalouden määräraikaisen rahoituslain (Kemeran) kautta vuosittain noin 60 miljoonalla eurolla. Rahoituslaki on EU:n valtiontukisääntelyn mukaisesti ennakkoilmoitettu (notifioitu) komissiolle, joka on hyväksynyt sen määräraikaisena vuoden 2020 loppuun. Nykyisen tukijärjestelmän merkittävimpana heikkoutena on pidetty sen jäykkyyttä ja hallinnollista tehottomuutta varsinkin, kun kyseessä ovat pienet metsänhoitokohteet. Ongelmat johtuvat paljolti EU-säädöksistä, erityisesti kilpailua, valtiontukia sekä maatalous- ja maaseutupolitiikkaa koskevista määräyksistä.

Suomessa on nostettu esille mahdollisuus myöntää ohjelmakaudella 2021–2027 suoraa kansallista tukea yksityismetsänomistajille niin sanotun yleisen *de minimis* -asetuksen (1407/2013) perusteella. Asetuksen mukaisia vähämerkityksisiä tukia ei tarvitse ilmoittaa etu- eikä jälkikäteen Euroopan komissiolle. Myös tuen taso ja muut ehdot voidaan päättää kansallisesti asetuksen puitteissa. Toisaalta rajoitteena on, että tällaisia tukia voidaan myöntää samalle yritykselle enintään 200 000 euroa kolmen vuoden kuluessa. Lisäksi tukien kasautumista tulee valvoa yksittäisen tuensaajan tasolla, mikä on kohtalaisen haastavaa tukien ja tuensaajien suuren lukumäärän takia.

Vähämerkityksisten tukien soveltuvuudesta metsätalouden alkutuotantoon vallitsee Suomessa erilaisia näkemyksiä. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella vähämerkityksinen tuki on varteen otettava vaihtoehto myöntää Kemera-tyyppistä valtiontukea metsätalouteen. Tällaisten tukien suurin etu olisi, että Suomi voisi kansallisin päätöksin suunnata ne nykyistä joustavammin sellaisiin toimenpiteisiin ja kohteisiin, joita kulloinkin pidetään tarpeellisimpina tai tehokkaimpina. Lisäksi tuelta ei enää välttämättä edellytettäisi EU-lainsäädännön tarkoittamaa kannustavaa vaikutusta. Metsänomistajan ei tällöin tarvitsisi hakea tukea etukäteen, vaan tuki voitaisiin pääosin myöntää jälkikäteen pelkän toteutusilmoituksen perusteella. Tämä sujuvoittaisi tuen käyttöä ja vähentäisi sen myöntämisen hallinnollisia kustannuksia etenkin pienissä metsänhoitohankkeissa.

Tukien kasautuminen EU-säädösten vastaisesti, käytännössä tuen 200 000 euron enimmäismäärän ylittyminen kolmen peräkkäisen verovuoden aikana, ei näyttäisi yleisesti ottaen muodostavan kovin suurta riskiä, vaikka kaikki Kemera-tuet jaettaisiin jatkossa vähämerkityksisinä. Tehdyn kartoituksen perusteella enimmäismäärän ylittyminen metsätalouden alkutuotannossa koskisi todennäköisesti vain 5–6 yhteismetsää. Tämäkin asia voitaisiin ratkaista niin, että Kemera-tukia (tai joitakin niistä) porrastettaisiin tilan pinta-alan mukaan tai leikattaisiin tietyn enimmäismäärän ylittävältä osalta. Tällaista menettelyä sovelletaan metsätalouden tukiin esimerkiksi Saksassa ja Virossa.

Tukikatto voisi tulla vastaan myös joidenkin poikkeuksellisen suurten metsälahjavähennystä hyödyntävien metsätilojen kohdalla, koska vähennys myönnetään vähämerkityksisenä. Yhdessä Kemera-tuet ja metsälahjavähennys voivat aiheuttaa jonkinlaista kasautumisongelmaa, jos metsätilojen lahjoittaminen ja vähennyksen hyödyntäminen yleistyvät. Metsälahjavähennystä sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2017 toimitettavassa verotuksessa, joten sen merkitystä on osin liian varhaista arvioida.

Kun tarkastelua laajennetaan ottamalla huomioon myös metsätalouden alkutuotannon ulkopuoliset *de minimis* -tuet, johtopäätös ei juuri muutu. Riski Kemera-tukien kasautumisesta muiden vähämerkityksisten tukien kanssa niin, että tukikatto ylittyisi, näyttäisi jäävän verrattain vähäiseksi erityisesti silloin, jos metsätalouden tukien enimmäismäärä rajattaisiin lähtökohtaisesti niin, että maatalouden *de minimis* -tuet otettaisiin siinä huomioon. Voimassa olevien säännösten puitteissa tämä tarkoittaisi 185 000 euron yrityskohtaista ylärajaa Kemera-tuelle. Myös muiden toimijoiden, joista tärkeimpiä tämän tarkastelun kannalta ovat TEM:n hallinnonalan toimijat (erityisesti ELY-keskukset ja Business Finland), myöntämät *de minimis* -tuet ovat yleensä niin pieniä, että ne eivät todennäköisesti aiheuta ongelmia tuen kasautumisessa muutoin kuin satunnaisesti. TEM:n hallinnonalalla tuensaajat

ovat tukiehtojen johdosta useimmiten muita yrityksiä kuin metsätalouden harjoittajia. Enimmäismäärän ylittävää kasautumista voinee tapahtua lähinnä silloin, jos metsänomistajalla on metsätilan lisäksi toinen yritys (toisia yrityksiä), joka saa runsaasti vähämerkityksisiä tukia, ja nämä yritykset katsotaan valtiontukisääntöjen perusteella yhdeksi yritykseksi.

De minimis -tukien yhtenä suurimpana ongelmana on nähty niiden kasautumisen valvonta. Se perustuu Suomessa nykyään pääosin tuensaajien omiin ilmoituksiin tuen hakuvaiheessa. Jos Kemera-tuet olisivat vähämerkityksisiä, joidenkin metsänomistajien kohdalla tukien kasautumisen seuranta voisi aiheuttaa ylimääräistä hallinnollista taakkaa viranomaisille. Metsätaloudessa erityisen lisähaasteen *de minimis* -tukien yrityskohtaiselle seurannalle asettanevat metsätilojen omistajanvaihdot: jos tila jaetaan, aikaisemmin myönnetty vähämerkityksiset tuet tullee pystyä kohdentamaan uusille tiloille. Toisaalta useimpia Kemera-tukia seurataan jo nyt metsikkökohtaisesti.

Suomessa on vuonna 2018 otettu käyttöön yrityspalvelujen tietoja kokoava erittäin kattava asiakastietovaranto (ATV). Tällä hetkellä näyttäisi siltä, että jo ennen uuden EU-rahoitus- ja ohjelma-kauden alkua se tulisi sisältämään tiedot kaikista Suomessa yrityksille myönnetyistä valtiontuista. Käytännössä kaikille toimijoille tultaneen asettamaan lainsäädännössä velvoite, että niiden tulee ilmoittaa kaikki yrityksille myöntämänsä valtiontuet, myös *de minimis* -tuet, tähän tietokantaan. Tosin tietojärjestelmähanke on poikkeuksellisen mittava ja *de minimis* -tukien sisällyttäminen siihen ajantasaisena ja täydellisenä vaatii vielä paljon valmistelua.

Vähämerkityksiset tuet muodostavat valtiontuissa yleisesti ottaen eräänlaisen varaventiilin, jonka avulla voidaan kohtalaisen nopeasti ja joustavasti ohjata tukea kulloinkin tarpeelliseksi nähtyihin kohteisiin ja toimenpiteisiin. Jos Kemera-tuet täyttäisivät tuensaajien vähämerkityksisten tukien kiintiötä, menetettäisiin valtiontukien osalta joustavasti käyttöön otettavaa tukireserviä (*last resort option*). Toisaalta ainakin nykyiset Kemera-tuet ovat olleet valtaosin niin pieniä (kolmen vuoden tukikertymä jää 75 prosentilla tukea saaneista alle 2 100 euron), että useimpien yritysten kohdalla kyseisen menetyksen olisi hyvin pieni.

On myös syytä huomata, että metsätalouden uuden kannustinjärjestelmän valtiontukea koskevan oikeusperustan valinnassa ei ole kysymys joko-tai-vaihtoehdosta. Valtiontukisääntöjen näkökulmasta metsätalouden tukia on mahdollista myöntää samanaikaisesti monella eri perusteella. Usein on järkevääkin käyttää eri oikeusperustaa ja rahoituskanavia eri toimenpiteisiin, kuten esimerkiksi Saksassa ja Virossa on menetelty. Sellaiset infrastruktuurihankkeet, jotka ovat valtaosin metsätilojen välisiä yhteishankkeita ja/tai vaativat joka tapauksessa huolellista ennakkosuunnittelua sekä tarkkaa kirjanpidollista ja hallinnollista seurantaa, voisi olla luontevaa toteuttaa maaseutuohjelman puitteissa, jolloin niille saadaan myös EU-osarahoitusta maaseuturahastosta (EAFRD). Tällaisia voisi olla esimerkiksi tienrakennus ja metsäluonnon hoito. Sama koskee suometsän hoitohankkeita ainakin silloin, kun niihin liittyy tilarajat ylittäviä vesiensuojelu- tai muita ympäristöhoitotoimenpiteitä. Metsien tavanomaiseen hoitoketjuun kuuluvat tilakohtaiset ja euromääräisesti yleensä pienet toimenpiteet (taimikon varhaishoito ja nuoren metsän hoito) sen sijaan voisi olla järkevintä toteuttaa kansallisin varoin joko notifioidun tukijärjestelmän tai *de minimis* -asetuksen nojalla.

Edellä kuvatut päätelmät ovat siinä mielessä ehdollisia, että Euroopan unionin vuosia 2021–2027 koskevat budjetit, puiteohjelmat ja poliittiset linjaukset ovat pääosin vielä auki. Päättämättä on myös vähämerkityksisten tukien enimmäismäärät ja menettelyt, joilla tällaisten tukien kasautumista tulee seurata. Myös ryhmäpoikkeusasetusten soveltamisalueiden laajentamiset vaikuttaisivat vähämerkityksisten tukien ja notifioidun tukijärjestelmien asemaan valtiontukien myöntämisperusteena.

Paljon riippuu myös siitä, minkälaisia metsätalouden toimenpiteitä Suomessa ylipäänsä halutaan – ja on tarpeen – tukea julkisin varoin, ja kuinka paljon liikkumavaraa EU:n valtiontukisäännöt jatkossa metsätalouden tuille antavat. Jo nyt on selvää, että ilmasto-, ympäristö- ja energiapolitiikan painoarvo Euroopan unionissa ja sen valtiontukisäännöissä tulee jatkossa korostumaan. Samaan aikaan metsien asemaan unionin ilmasto- ja energiapolitiikassa liittyy poikkeuksellisen paljon epävarmuutta.

Asiasanat: valtiontuki, *de minimis*, vähämerkityksinen tuki, metsätalous, kannustinjärjestelmä, kestävä metsätalouden määräaikainen rahoituslaki, Kemera, yksityismetsät

Alkusanat

Metsätalouden nykyinen kannustinjärjestelmä perustuu Kestävän metsätalouden rahoituslakiin (34/2015) ja pelkästään kansalliseen rahoitukseen. Järjestelmä on edellyttänyt ennakkoilmoitusta, notifiointia, Euroopan unionin komissiolle ja komission hyväksyntää. Vuonna 2021 tai viimeistään vuonna 2022 alkaa EU:n uusi rahoituskehys- ja ohjelmakausi, jonka vuoksi myös metsätalouden kannustinjärjestelmä on uudistettava.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, voisiko metsätalouden uusi kannustinjärjestelmä tai sen joku osa perustua vähämerkityksisiin tukiin eli unionin *de minimis* -asetuksen pohjalle. Tutkimuksen on rahoittanut maa- ja metsätalousministeriö, jossa sen edistymistä on valvonut metsäneuvos Marja Hilska-Aaltonen.

Työn kuluessa on haastateltu seuraavia valtiontuen asiantuntijoita Suomessa: Liisa Lundelin-Nuortio, Antti Välimäki, Olli Hyvärinen, Sirpa Alitalo, Harri Eskola, Jyrki Valli, Juuso Kalliokoski ja Vesa Kahilampi. Erikseen laskettuja tietoja maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuista saatiin Suomen metsäkeskuksesta ja Maaseutuvirastosta, joissa niitä koostivat tätä raporttia varten Kai Blauberg ja Reijo Martikainen.

Työhön liittyivät myös tiedonhakumatkat Saksaan ja Viroon. Saksassa haastateltiin yhteensä kymmentä metsätalouden tukien asiantuntijaa Ala-Saksin ja Nordrhein-Westfalenin osavaltioiden ministeriöissä Hannoverissa ja Düsseldorfissa, liittovaltion ruoka- ja maatalousministeriössä Bonnissa sekä Johann Heinrich von Thünen -instituutissa Hampurissa. Virossa haastateltiin maan yksityismetsäkeskuksen (Erametsakeskus) neljää metsätalouden tukiasiantuntijaa.

Käsitteilyluonnosta tai sen osia ovat kommentoineet Marja Hilska-Aaltonen, Vesa Kahilampi, Juuso Kalliokoski, Marianne Selkäinaho, Teemu Seppä ja Kirsi Taipale maa- ja metsätalousministeriöstä; Olli Hyvärinen, Liisa Lundelin-Nuortio, Antti Välimäki, Teija Palko ja Raimo Puhto työ- ja elinkeinoministeriöstä; Jyrki Valli Finnverasta; Harri Eskola ja Ari Grönroos Business Finlandista; Valtteri Karhu Hämeen ELY-keskuksesta; Pirkka-Petri Lebedeff Kuntaliitosta; sekä Kari Pilhjerta verohallinnosta.

Kiitämme lämpimästi kaikkia työhön osallistuneita tai sitä muuten edistäneitä.

Helsingissä 7.11.2018

Esa-Jussi Viitala, Harri Hänninen ja Jussi Leppänen

Lyhenteet ja käsitteet

ABER	Maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetus
AHJO	Suomen metsäkeskuksen asiakkuuksien hallinnan tietojärjestelmä
ASKO	ELY-keskusten yritysasiakastietoja hallinnoiva tietojärjestelmä (korvautumassa Y-CRM-järjestelmällä)
ATV	TEM:n kehittämä yritystietojen asiakastietovaranto, myöhemmin laajemmin kaikkien hallinnonalojen käytössä
CAP	Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka (ml. maaseudun kehittäminen)
De minimis -tuki	Vähämerkityksinen tuki, EU:n valtiontukisäännöissä hyväksytty vähäinen tuki
EAFRD	Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (lyhyesti maaseuturahasto)
EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
EIP	Euroopan investointipankki
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EMKR	Euroopan meri- ja kalatalousrahasto
ESR	Euroopan sosiaalirahasto
GBER	Yleinen ryhmäpoikkeusasetus
KEHA-keskus	ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen kehittämis- ja hallintopalveluvirasto
Kemera	Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki (34/2015)
Luke	Luonnonvarakeskus
Makera	Maatilatalouden kehittämisrahasto
Mavi	Maaseutuvirasto
Metsäkeskus	Suomen metsäkeskus
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
SARI	Sähköinen järjestelmä, jolla valtiontuista raportoidaan EU:lle
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
SGEI	Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen valtiontukisääntely
TE-toimisto	Työ- ja elinkeinotoimisto
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
Y-CRM	TEM:n hallinnonalan toimijoiden (ja myöhemmin myös maakuntien) käytössä oleva asiakkuudenhallintajärjestelmä
YTJ	Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä, jota ylläpitävät Patentti- ja rekisterihallitus ja verohallinto

Sisällys

1. Johdanto	8
2. Tutkimuksen tavoite	12
3. De minimis -tukien sääntely EU:ssa ja Suomessa.....	13
3.1. Sääntelyn kehitys	13
3.2. Keskeisiä sääntöjä ja periaatteita	15
3.3. Kasautumisen valvonta	21
3.4. Tukien seuranta Suomessa	24
4. De minimis -tukien kohteet ja myöntäjät Suomessa.....	29
4.1. Metsätalous	29
4.1.1. Metsälahjavähennys	29
4.1.2. Kemera-tukien kasaantuminen de minimis -tapauksessa	35
4.2. Maatalous ja kalatalous	38
4.3. Maaseudun yritys- ja kehittämishanketuet	41
4.4. Muu yritystoiminta	52
4.4.1. Business Finland	52
4.4.2. Finnvera.....	57
4.4.3. ELY-keskukset	63
4.4.4. TE-toimistot.....	67
4.4.5. Kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat.....	68
4.4.6. Muut myöntäjät ja kohteet	71
5. Kansainvälinen vertailu.....	73
5.1. Yleistä.....	73
5.2. Saksa ja sen osavaltiot	74
5.3. Viro.....	77
5.4. Ruotsi	81
6. Metsätalouden uusi kannustinjärjestelmä: de minimis -tuen rooli	82
6.1. Haasteet.....	82
6.2. Ratkaisut	83
6.2.1. Tukien seuranta ja enimmäismäärä	83
6.2.2. Tukien oikeusperusta	85
6.2.3. Yhdistelmäratkaisut	86
7. Johtopäätökset.....	90

1. Johdanto

Suomen nykyinen yksityismetsätalouden alkutuotannon tukijärjestelmä perustuu Kestävän metsätalouden rahoituslakiin (34/2015) eli niin sanottuun Kemera-lakiin. Se puolestaan on kiinteästi kytköksissä Euroopan unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan sisältyvään maaseudun kehittämissä politiikkaan sekä ympäristö- ja energiapolitiikkaan samoin kuin komission niitä koskeviin linjauksiin. Ne kaikki tullaan lähivuosina uudistamaan. Uudet politiikat, linjaukset ja tukijärjestelmät tullevat voimaan 1.1.2021. Myös voimassa oleva Kemera-laki on määräaikainen: lain voimassaolo päättyy vuoden 2020 lopussa.¹

Nykyisen Kemera-tukijärjestelmän hyväksyttäminen EU-komissiossa kesti vain kaksi kuukautta, esinotifioinnitkin huomioon ottaen alle vuoden. Sitä edeltäneen tukiohjelman hyväksyminen sen sijaan kesti lähes kaksi vuotta, jona aikana Suomi lähetti komissioille yhteensä seitsemän lisäselvitystä. Selitys pitkään ja monipolvisen prosessiin Kemera-tyyppisen tukijärjestelmän hyväksymisessä on osin se, että tuen hyväksyttävyyttä arvioi kolme komission pääosastoa: kilpailun pääosasto (DG COMP), ympäristöosasto (DG ENV) ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen osasto (DG AGRI), joiden näkemykset joudutaan sovittamaan yhteen. Lisäksi kyseessä on Euroopan unionin sääntöjen ja siten myös komission näkökulmasta erityistä harkintaa vaativa tukijärjestelmä, koska sillä ohjataan valtiontukea yhdelle toimialalle yhdessä jäsenvaltiossa kansallisin päätöksin ja varoin. Vaikka tämän tyyppinen valtiontuki on Euroopan unionissa lähtökohtaisesti kiellettyä, se voidaan tietyin edellytyksin myös hyväksyä. Perusteluiden tulee kuitenkin olla unionin säännösten ja komission linjausten mukaisia. Käytännössä tuettavien toimenpiteiden tulee olla EU:n yhteisen edun mukaisia ja niiden tulee edistää unionin tavoitteiden toteutumista. Kansallisilta viranomaisilta vaaditaan myös näyttöä tuettujen toimenpiteiden tämänsuuntaisista vaikutuksista.²

Selvästi yleisin tapa jäsenvaltioissa on myöntää tiettyjä metsätalouden ja sen alkutuotannon tukia kansallisten maaseudun kehittämisohjelmien (maaseutuohjelmien) puitteissa. Tällöin toimenpiteille yleensä myös saadaan osarahoitusta Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (*European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD*) eli lyhyesti ”maaseuturahastosta”. Edellytyksenä on, että komissio on hyväksynyt jäsenvaltion maaseutuohjelman. Myös maaseutuohjelmien ja niihin sisältyvien toimenpiteiden tulee tukea unionin yleisiä tavoitteita. Esimerkiksi Suomelle läheisessä verrokkimaassa Itävallassa metsätaloudelle on kohdennettu 3–4 prosenttia maaseutuohjelman rahoituksesta, eräissä Saksan osavaltioissa yli 5 prosenttia. Itävallassa tuettujen metsätalouden toimenpiteiden tavoitteena nykyisellä ohjelmakaudella on erityisesti biodiversiteetin suojelu ja edistäminen, vesiensuojelu, eroosion estäminen, metsäteiden rakentaminen sekä metsäsuunnittelu ja metsätalouden neuvonta.³

Suomen maaseutuohjelmassa (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020) ei tueta metsätalouden alkutuotantoa, jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan metsien ja metsäluonnon hoitoa sekä metsänparannusinvestointeja. Tämä linjaus on tehty Suomessa kansallisesti ja johtunee lähinnä kolmesta seikasta. Ensinnäkin Suomessa on varsin pitkä perinne tukea tämänsisältöisiä toimenpiteitä suoraan valtion talousarviosta. Näin on tehty pysyvin säännöksiin vuodesta 1967 lähtien,

¹ Yksityismetsätalouden alkutuotannon harjoittajilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaisia yksityisiä metsänomistajia (henkilöitä, yhtymiä, kuolinpesiä, yhteismetsiä, säätiöitä ym.), jotka voivat saada Kemera-tukia. Yksityiset yhtiöt (mm. UPM ja Tornator Oyj) ja erilaiset rahastot on rajattu em. tukien ulkopuolelle. Nykyisen Kemera-lain nojalla rahoituspäätöksiä voidaan tehdä vuoden 2020 loppuun ja maksatuksia vuoden 2023 loppuun saakka.

² Kemera-lain uudistaminen alkoi jo vuonna 2006 (ks. esim. HE 138/2014 vp), mutta uusi laki tuli voimaan vasta 1.6.2015. Ensimmäinen Kemera-laki (1094/1996) oli siten voimassa lähes 20 vuotta, mitä voi metsäpolitiikan ja valtiontukisääntelyn näkökulmasta pitää huomattavan pitkänä aikana.

³ *Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014–2020*.

joskin perinne juontaa paljon pidemmälle eli vuonna 1928 säädettyyn määräaikaiseen metsänparannuslakiin. Toiseksi käytäntöä on nähty tarpeelliseksi jatkaa myös EU-jäsenyyden aikana, koska tuetut toimenpiteet ja tukitasot on näin voitu määrittää pääosin kansallisesti.⁴ Tosin kansallinen päätäntävalta on tässäkin asiassa jäsenyyden aikana jatkuvasti kaventunut. Kolmas syy on kansallinen poliittinen valinta ohjata EU-osarahoitteiset maaseudun kehittämistoimet ja -tuet maatalouden suuntaan, sillä maatalouden puhtaasti kansalliset tuet ovat erittäin tarkasti säänneltyjä ja varsin täysimääräisesti hyödynnetty.

Nykyisen Kemera-tukijärjestelmän kannalta keskeisin EU-säädös on komission vuonna 2014 antama ohje siitä, millaiset valtiontuet ovat sallittuja maa- ja metsätalousalalla ja maaseutualueilla (Euroopan unionin suuntaviivat... 2014). Myös ryhmäpoikkeusasetukset ja niistä erityisesti maa- ja metsätalousalaa ja maaseudun kehittämistä koskeva ryhmäpoikkeusasetus linjaavat metsätalouden ja sen alkutuotannon tukipolitiikkaa. Jäsenvaltiot pyrkivät tietenkin kansallisten intressiensä mukaisesti vaikuttamaan siihen, millaiset tukitoimenpiteet hyväksytään komission antamissa ryhmäpoikkeusasetuksissa ja suuntaviivoissa. Käytännössä Suomen kansallinen Kemera-tukijärjestelmä ja Manner-Suomen maaseutuohjelma perustuvat samoille unionin periaatteille ja linjauksille.⁵

Valmistauduttaessa EU:n seuraavaan, vuonna 2021 alkavaan rahoituskauteen, Suomessa onkin aikaisempaa useammin noussut esiin mahdollisuus tukea metsätalouden alkutuotantoa jatkossa kansallisten maaseudun kehittämisohjelmien puitteissa, jolloin tukikelpoisiin toimenpiteisiin voitaisiin saada osarahoitusta EU:n maaseuturahastosta. Uudella ohjelmakaudella tämä voi kuitenkin olla aikaisempaa vaikeampaa, jos maatalouden ja maaseutualueiden tuet vähentyvät Iso-Britannian EU-eron seurauksena.

Maaseutuohjelmaa ja -rahastoa kiinnostavampana tai sille rinnakkaisena vaihtoehtona Suomessa on pidetty sitä, että yksityismetsätalouden alkutuotantoa tuettaisiin niin sanotun yleisen *de minimis* -asetuksen perusteella. Asetuksen mukaista valtiontukea, joka tunnetaan Suomessa myös *vähämerkityksisenä tukena*, voidaan myöntää taloudellista toimintaa harjoittavalle yksikölle (yritykselle) yhteensä 200 000 euroa kolmen verovuoden pituisen ajanjakson aikana. Tällaista tukea ei tarvitse ilmoittaa etu- eikä jälkikäteen komissiolle. Lisäksi se voidaan kohdistaa mihin tahansa yrityksen kustannuksiin millä tahansa tukitasolla, kunhan tuen yritysکوhtainen enimmäismäärä eikä hankekohtainen enimmäistukitaso ylity. Jälkimmäinen rajoite pätee silloin, kun hankkeeseen myönnetään myös muita kuin *de minimis* -tukia.⁶

Toisin kuin useimpia muita valtiontukia, *de minimis* -tukea voidaan myöntää myös toimintatukea ja vaikeuksissa oleville yrityksille (ei kuitenkaan lainojen ja takausten muodossa), ellei kyse ole Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) osarahoittamasta hankkeesta. Tosin näillä ominaisuuksilla ei liene yleensä suurta merkitystä metsätaloudessa. Toimintatuella tarkoitetaan tukea, joka vähentää yrityksen juoksevia kustannuksia (mm. henkilöstö-, materiaali-, vuokra-, energia- ja hallintokustannuksia). Tuen myöntämistä toimintatuen muodossa yritysten tavanomaisen liiketoiminnan kattamiseen ei lähtökohtaisesti pidetä perusteltuna yritystoiminnan tehokkuuden kannalta muuta kuin poikkeustapauksissa.⁷

⁴ Poikkeuksena vuodet 1995–1999, jolloin metsätalouden alkutuotanto (Kemera) oli osa maaseudun kehittämisohjelmaa myös Suomessa.

⁵ ”Suomen viranomaiset ovat ilmoittaneet komissiolle, että vaikka metsätalouden tuki ei sisälly Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan, ehdotetut toimenpiteet noudattavat asianomaisten maaseudun kehittämistoimenpiteiden periaatteita ja niiden voidaan sen vuoksi katsoa täydentävän kyseistä ohjelmaa. Komissio katsoo näiden tietojen perusteella, että järjestelmä edistää maaseudun kehittämistä koskevien tavoitteiden saavuttamista.” Komission päätös SA.41046 (2015/N).

⁶ *De minimis (non curat lex)* on latinaa ja viittaa asiaan, joka on vähäpätöinen tai liian vähäinen (laissa) huomiota otettavaksi.

⁷ Ks. esim. Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016) ja Yritystuki-neuvottelukunnan lausuntopyyntölomake: <https://tem.fi/yritystukineuvottelukunta>

Erityisenä lisäetuna metsätaloudessa sen sijaan on pidetty sitä, että *de minimis* -tuen ei tarvitse olla nykyisten EU-säädösten määrittelemällä tavalla ”kannustavaa”. Esimerkiksi metsänhoitotöissä tämä tarkoittaisi sitä, että tukihakemusta ei tarvitsisi jättää ennen toimenpiteen toteuttamista, mikä voisi olettaa jonkin verran vähentävän tukien hakemiseen ja myöntämiseen liittyvää hallinnollista työtä. Tosin myös Suomen kansallisessa lainsäädännössä edellytetään, että taloudelliseen toimintaan myönnettävällä tuella tulee olla kannustava vaikutus.⁸ On kuitenkin epäselvää, koskeeko tämä vaatimus Kemera-tukea, koska lain perustelut näyttäisivät tältä osin ristiriitaisilta (ks. HE 22/2016 vp, s. 4 ja 33).⁹ Notifioiduilta ja ryhmäpoikkeusasetusten mukaisilta tulta kannustavaa vaikutusta tullaan EU-säädöksissä hyvin todennäköisesti vaatimaan jatkossakin.

Kannustava vaikutus on ylipäänsä hyvin keskeinen vaatimus EU:n hyväksymille valtiontuille. Käsitteellä tarkoitetaan sitä, että tuen ansiosta tuensaaja toteuttaa toimia, **joita se ei olisi toteuttanut ilman tukea**. Joissakin tapauksissa, kuten maatalous- ja metsätalousalaa ja maaseutualueita koskevassa ryhmäpoikkeusasetuksessa ja valtiontuen suuntaviivoissa, kannustavan vaikutuksen katsotaan toteutuvan pelkästään sillä, että tukihakemus jätetään ennen toimenpiteen toteuttamista. Joiltakin toimenpiteiltä tällaista vaikutusta ei vaadita lainkaan, mutta silloin tuet koskevat yleensä käyttörajoi- tuksista johtuvia taloudellisia kompensatioita (mm. Natura), luonnontuhoista aiheutuneita vahinko- ja, kulttuuri- ja luonnonperinnön säilyttämistä, tutkimus- ja kehitystyötä tms.

Edellisellä rahoituskaudella *kannustavan vaikutuksen* katsottiin maa- ja metsätalousalan valtion- tuen suuntaviivoissa toteutuvan pitkälti sillä, että komissio oli hyväksynyt tukijärjestelmän, tässä tapauksessa Kemeran. Muut vaatimukset olivat teknisluonteisempia: tukihakemus oli jätetty (etu- tai jälkikäteen) asianmukaisesti toimivaltaiselle viranomaiselle, viranomainen oli hyväksynyt tukihake- muksen ja määrärahoja oli käytettävissä, ja myönnettävän tuen määrä tai määrän laskutapa oli sel- västi ilmoitettu.¹⁰ Samanlainen kannustavan vaikutuksen tulkinta yritettiin sisällyttää myös nykyisiin suuntaviivoihin siinä kuitenkin onnistumatta.

Edellä mainittujen ominaisuuksien ja niistä erityisesti joustavuuden puolesta *de minimis* -tuki näyttäisi lähtökohtaisesti soveltuvan Suomen yksityismetsätalouden alkutuotantoon, jossa avustuksia on perinteisesti myönnetty vuosittain kymmenille tuhansille yksityisille metsänomistajille ja yksittäi- set avustukset ovat euromääräisesti yleensä pieniä (ks. luku 4.1). Toisaalta EU-säädösten mukaan vähämerkityksistä tukea voidaan antaa vain tietty määrä – metsätalouden tapauksessa yhdelle yri- tykselle (metsätilalle tai muulle taloudellista toimintaa harjoittavalle yksikölle) enintään 200 000 eu- roa kolmen peräkkäisen vuoden kuluessa. Onkin esitetty epäilyjä siitä, miten vähämerkityksisten tukien tehokas seuranta, käytännössä niiden kasautumisen valvonta (ks. luku 3), voitaisiin järjestää EU-säädösten mukaisella tavalla, kun tukea saavien metsänomistajien joukko on niin suuri ja hetero- geeninen. *De minimis* -tukien käytön laajentamisen metsätalouden alkutuotannossa on myös epäilty rajoittavan joidenkin yrittäjien (etenkin maatalousyrittäjien) tuensaantia siinä tapauksessa, että he ovat jo saaneet tai saamassa muuta *de minimis* -tukea. Tällainen muu tuki voisi olla esimerkiksi yri- tyksen investointitukea tai yritysryhmän kehittämistukea Manner-Suomen maaseudun kehittämisoh- jelman kautta (ks. luku 4.3).

Tuen kasautumiseen liittyvän ongelman suuruusluokasta metsätaloudessa ei ole tarkkaa tietoa, mutta vajaa kymmenen vuotta sitten hallituksen esityksessä Kemera-lain täydentämiseksi (HE 54/2009 vp) arvioitiin, että yleisen *de minimis* -asetuksen tukikiintiön täyttyminen voisi koskea noin 100–200 maatalousyrittäjää samoin kuin joitakin suuria yhteismetsiä ja metsähakkeen tuottajia. Tuolloin kaavailtiin siirtymistä *de minimis* -perusteisiin valtiontukiin kasvatusmetsien hoidossa, ener- giapuun korjuussa ja haketuksessa, koska muuten komission näille toimenpiteille hyväksymä tuki-

⁸ Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016, 3 §).

⁹ Ks. myös Hänninen ym. (2017, s. 44).

¹⁰ Maa- ja metsätalousalan valtiontukea koskevat suuntaviivat vuosiksi 2007–2013, kohta 16; Komission tie- donantoja 2006/C 319/01.

intensiteetti (100 %) olisi voinut ylittyä. Riskin tällaisen tilanteen syntymiselle katsottiin johtuvan puun myyntituloille myönnetystä määräaikaista verohelpotuksesta, joihin sovellettiin *de minimis*-asetusta.¹¹

Laki ei lopulta tullut voimaan, mutta esityksestä kotimaassa annetuissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, että vähämerkityksisen tuen ehdot johtaisivat energiapuun korjuun merkittävään alenemiseen. Tällä viitattiin Biowatti Oy:n ja Vapo Oy:n kaltaisten toimijoiden mahdollisuuksiin saada *de minimis*-tukea enintään 200 000 euroa. Sitten energiapuun korjuu- ja haketus-tuen maksamisesta metsässä tehtävästä työstä Biowatin ja Vapon kaltaisille toimijoille on komission vaatimuksesta kokonaan luovuttu, mikä on osaltaan vähentänyt tuen kasautumiseen liittyvien ongelmallisten tilanteiden syntyä.¹²

Nykyistä Kemera-lakia säädettäessä (HE 138/2014 vp) toistettiin edellä mainitut huolenaiheet, tosin sillä erolla, että Biowattia ja Vapoa ei enää mainittu. Nämä huolet yhdessä *de minimis*-tukien hallinnointiin, eli käytännössä niiden kasautumisen seurantaan liittyvien seikkojen ja alalla vallinneiden pitkäaikaisten käytäntöjen kanssa johtivat siihen, että *de minimis*-asetusta ei tälläkään kerralla sovellettu, vaan uudistettu Kemera-tukijärjestelmä ennakkoilmoitettiin (notifioitiin) komissiolle virallisesti 23.2.2015, joka sen kaksi kuukautta myöhemmin hyväksyi.

¹¹ Myös valtioavustuslaki (688/2001) joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta estää sen, että tuki ylittää toimenpiteen kustannukset (ks. myös HE 63/2001 vp). Kyseistä yleislakia sovelletaan myös Kemera-tukeen.

¹² Energiapuun haketus-tuen korvasi (1.1.2013 lähtien) metsähake- ja puupolttoainevoimaloille myönnettävä tuotantotuki (toimintatuki) ja energiapuun korjuutuen (1.6.2015 lähtien) metsänomistajille myönnettävä pienpuun keräystuki. Vuonna 2017 tuotantotukea (sähkön syöttötariffitukea) maksettiin metsähakevoimaloille 28 miljoonaa euroa ja polttopuuaine- ja biokaasuvoimaloille 3 miljoonaa euroa.

2. Tutkimuksen tavoite

Vähämerkityksisten eli *de minimis* -tukien soveltuvuudesta metsätalouden alkutuotantoon vallitsee Suomessa erilaisia näkemyksiä. Osa alan toimijoista ja asiantuntijoista ei pidä niiden käyttöä metsien ja metsäluonnon hoidossa ja metsänparannustoiminnassa mahdollisena tai pitää niihin perustuvaa kannustinjärjestelmää vaikeasti toteutettavana, osa taas näkee ne joustavuutensa puolesta potentiaalisesti hyvinkin käyttökelpoisena.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää:

1. Soveltuuko vähämerkityksinen tuki Suomen metsätalouteen, kun lähtökohtana on nykyisen Kemeran kaltainen metsänomistajille suoria tukia (avustuksia) allokoiva järjestelmä?
2. Kuinka suuri ongelma vähämerkityksisten tukien kasautuminen olisi ja kuinka suurta omistajajoukkoa ongelma koskisi?
3. Mitä olisivat ne metsänomistajaryhmät, joille tukien kasautuminen voisi olla ongelma?
4. Millaisia järjestelmiä valtiontukien seuraamiseksi Suomessa on olemassa tai kehitteillä, ja ovatko näiden tiedot keskenään helposti yhdistettävissä?
5. Millaisia ratkaisuja Euroopan unionin jäsenvaltioissa on tehty vähämerkityksisten tukien seurannassa ja miten seuranta on onnistunut erityisesti metsätalouden osalta?

Tutkimuksen tarkoitus on tukea tietoon perustuvaa päätöksentekoa, kun metsätalouden tukijärjestelmää uudistetaan vuonna 2021 alkavalle EU:n uudelle rahoituskaudelle. Uuteen rahoituskauteen liittyvä valmistelu on jo alkanut komissiossa ja jäsenvaltioissa.

3. *De minimis* -tukien sääntely EU:ssa ja Suomessa

Kuten muutkin valtiontuet, vähämerkityksinen tuki on julkista tukea, joka myönnetään valtion, kunnan tai kuntayhtymän varoista suoraan tai epäsuoraan. Tuen muoto ei ole ratkaiseva, vaan tuki voi olla esimerkiksi suoraa avustusta tai korkotukea taikka alihinnoiteltua tuotetta, palvelua, reaaliomaisuutta, lainaa tai takausta. Myös valikoivat, esimerkiksi tiettyä toimialaa tai tietynlaisia yrityksiä koskevat verohelpotukset voidaan määritellä valtiontueksi. Vaikka vähämerkityksistä tukea on pidetty joustavana ja kevyenä tapana ottaa huomioon EU:n valtiontukisäännöt, myös sen myöntämistä säädellessään osin varsin tarkasti.

De minimis -sääntelyn sisältöä tarkastellaan seuraavaksi erityisesti Suomen metsätalouden näkökulmasta. Aluksi esitetään *de minimis* -asetuksen oikeusperusta ja sen kehitys, minkä jälkeen siirrytään tarkastelemaan asetuksen keskeisiä periaatteita ja linjauksia. Lopuksi käydään läpi kasautumisen valvontaan ja tukirekistereihin liittyvät EU-määräykset ja vallitsevat toimintatavat.

3.1. Sääntelyn kehitys

De minimis -sääntelyn juuret ovat 1990-luvun alussa, jolloin komissio ryhtyi ensimmäisen kerran toimenpiteisiin EU:n valtiontukivalvontaan liittyvän hallinnon keventämiseksi (Alkio ja Hyvärinen 2016, s. 235). Vuonna 1993 se linjasi kirjeessään jäsenvaltioille, että alle 50 000 euron tuet kolmen vuoden ajanjaksolla eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Sittemmin kyseistä enimmäistukirajaa on nostettu asetuksin kaksi kertaa: kaudelle 2001–2006 se kaksinkertaistettiin 100 000 euroon ja kaudelle 2007–2013 edelleen 200 000 euroon.¹³

De minimis -asetukset perustuvat tulkinnalle, jonka mukaan tietyn euromäärän alittavien tukien ei katsota täyttävän perussopimuksen 107(1) artiklassa kiellettyltä valtiontueltä edellytetyt tunnusmerkkejä. Tällainen vähämerkityksinen tuki voidaan vapauttaa artiklan 108 mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta. Tulkinta on siinä mielessä mielenkiintoinen, että Euroopan tuomioistuimen päätösten mukaan hyvinkin pienet tuet voivat vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden kauppaan (ks. Alkio ja Hyvärinen 2016, s. 236).

Vaikka Euroopan tuomioistuin ei ole koskaan kyseenalaistanut *de minimis* -säännön laillisuutta sinällään, tuen enimmäismäärä on EU-oikeudellisesti herkkä kysymys. Komissiolla on yksinomainen toimivalta päättää, soveltuuko tuki sisämarkkinoille, mutta se ei voi uudelleen tulkita Euroopan tuomioistuimen päätöksiä. Tämä oli yksi merkittävä syy siihen, että ohjelmakaudella 2014–2020 *de minimis* -tukien enimmäismäärä päätettiin pitää ennallaan, vaikka myös sen nostamisesta keskusteltiin. Muun muassa Espanja, Ranska ja Saksa esittivät rajan nostamista 500 000 euroon. Useat jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, pitivät kuitenkin parempana sitä, että valtiontukisääntelyä kevennetään *de minimis* -asetuksen enimmäisrajan noston sijaan ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa laajentamalla (U 28/2013 vp, Alkio ja Hyvärinen 2016, s. 563). Näin myös meneteltiin, mikä onkin lisännyt kyseisen asetuksen käyttöä selvästi.¹⁴

Komission tilaston mukaan vuonna 2016 käyttöön otetuista *uusista* toimenpiteistä (*measures*) peräti 97 prosenttia (ja kaikista voimassa olleista toimenpiteistä 80 prosenttia) perustui yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen. Jaetusta tuesta osuus oli kuitenkin vain 32 prosenttia, mikä kielii siitä, että muut tuet ja tukiohjelmat olivat euromääräisesti erittäin suuria. Samaan aikaan notifioidujen

¹³ Vuodesta 1998 menettely on perustunut Euroopan unionin neuvoston asetukseen (EY) N:o 994/1998.

¹⁴ Suomen näkemyksen mukaan enimmäismäärän nostaminen olisi hyödyntänyt sellaisia varakkaita jäsenvaltioita, joilla on taloudellisia mahdollisuuksia (ja sisäpoliittisia kannusteita ja perinteitä) maksaa enemmän valtiontukia.

tukien ja tukiohjelmien keskikoko on kasvanut niin, että vuonna 2016 se oli jo 222 miljoonaa euroa.¹⁵ Suuntaus heijastaa komission voimakasta pyrkimystä ohjata jäsenvaltiot käyttämään ryhmäpoikkeusasetuksia unionin tavoitteita edistävien tai vähäisten valtiontukien oikeudellisena perusteena, jotta se voisi valvonnassaan keskittyä isoihin ja kilpailun kannalta potentiaalisesti haitallisimpien tukien arviointiin ja valvontaan.

Sittemmin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa on laajennettu entisestään. Heinäkuussa 2017 voimaan tulleet muutokset koskevat muun muassa meri- ja sisävesisatamille, alueellisille lentokentille ja eräille muille infrastruktuureille myönnettyjä tukia; kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen myönnettyjä tukia; sekä syrjäisimmillä seuduilla sovellettavia alueellisia toimintatukiohjelmiä.¹⁶

Ryhmäpoikkeusasetusten ohella myös *de minimis* -asetus mahdollistaa joustavan tavan myöntää kohtalaisen pieniä mutta kansallisesti tärkeitä tukia ilman usein raskasta ennakkoilmoitusmenettelyä komissiolle. Tämän seurauksena myös vähämerkityksisten tukien käyttö jäsenvaltioissa on jatkuvasti lisääntynyt. Alkion ja Hyvärisen (2016, s. 564) mukaan ohjelmakaudella 2014–2020 entistä suurempi osa Suomenkin viranomaisista on siirtynyt käyttämään *de minimis* -asetusta tuen EU-oikeudellisena perustana, joskin on syytä korostaa, että ryhmäpoikkeusasetukset ovat edelleen ei-notifioitujen tukien ensisijaisia perusteita (poikkeuksena maatalouden viljelijätuet). Vähämerkityksisiä tukia myönnetään yleensä silloin, kun halutaan ohjata valtiontukea sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät sisälly ryhmäpoikkeusasetuksiin tai notifioitaviin tukijärjestelmiin ja joihin ei voida soveltaa perussopimuksen valtiontukisääntelyä koskevia muita mahdollisia poikkeuksia.

Komissio seuraa ja julkistaa tietoa ryhmäpoikkeusasetusten perusteella myönnettyistä tuista jäsenvaltioissa. Sen sijaan *de minimis* -tukien määrästä ja merkityksestä Euroopan unionissa komissiolle tai kellekään muullakaan taholla ei ole kattavaa tietoa, koska jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta kerätä ja raportoida komissiolle tällaista tietoa.

Suomessa myönnettyjä vähämerkityksisiä tukia tarkastellaan luvussa 4 ja joissakin muissa jäsenvaltioissa metsätalouteen myönnettyjä vähämerkityksisiä tukia luvussa 5.

De minimis -asetukset

De minimis -asetuksia on neljä: i) yleinen asetus sekä ii) maatalouteen, iii) kalastukseen ja vesiviljelyyn ja iv) yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin kohdennettu asetus.

Metsätalous kuuluu yleisen *de minimis* -asetuksen (Komission asetus 1407/2013) soveltamisalaan. Kyseistä asetusta voidaan soveltaa, jos yrityksen saamien *de minimis* -tukien määrä ei ylitä 200 000 euroa kolmen peräkkäisen verovuoden jakson aikana. Jos enimmäismäärä ylittyy, asetusta ei voida soveltaa edes sen osuuden osalta, joka ei ylitä enimmäismäärää. Jos jokin tuki myönnetään vastoin asetuksen määräyksiä, takaisinperintävelvollisuus kohdistuu koko kyseiseen tukeen, ei vain sallitun enimmäismäärän ylittäneeseen osaan. Asetus ei oikeuta maksamaan vientitukea eikä tukea, jolla suositetaan kotimaisia tuotteita tuontituotteiden kustannuksella.

Maatalousalalle (maatalouden alkutuotannon alalle) on säädetty oma asetus vähämerkityksisestä tuesta (Komission asetus 1408/2013), samoin kalastus- ja vesiviljelyn alalle (Komission asetus 717/2014). Maatalousalalla yrityksen tukikiintiö on 15 000 euroa ja kalastuksessa 30 000 euroa kolmen peräkkäisen vuoden ajanjaksolla. Maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen alalla toimiviin yrityksiin asetusta sovelletaan rajoitetusti.¹⁷ Yleistä tiukemmat euromääräiset rajat maata-

¹⁵ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html. Viitattu 5.3.2018.

¹⁶ Komission asetus 1084/2017.

¹⁷ Maatalouden *de minimis* -sääntö koskee vain maataloustuotteiden valmistamista (viljankorjuu, munien pakkaaminen jne.). ”Maataloustuotteiden jalostus” ja ”maataloustuotteiden kaupan pitäminen” sen sijaan kuulu-

lous- ja kalastusaloilla johtuvat siitä, että näillä aloilla on paljon pieniä yrityksiä, jolloin vähäinenkin julkinen tuki voi vääristää kilpailua. Lisäksi kyseisiä aloja tuetaan unionissa muutenkin poikkeuksellisen paljon, koska EU:n perussopimuksessa (SEUT) niille on luotu erityisasema muihin toimialoihin nähden.¹⁸

Neljäs *de minimis* -asetus (Komission asetus 360/2012) koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (*Services of general economic interest, SGEI*). SGEI-säännöt mahdollistavat valtiontuen myöntämisen yleishyödyllisiin tarkoituksiin tietyin edellytyksin. Kyseisen asetuksen mukaisen tuen enimmäismäärä on 500 000 euroa kolmen peräkkäisen vuoden aikana. Koska tämä asetus ei tule yleensä sovellettavaksi metsätalouden alkutuotannossa, sitä ei tässä käsitellä tarkemmin.¹⁹

Suomessa SGEI-valtiontukisääntelyä on sovellettu muun muassa sosiaalisessa vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotannossa. Suomen metsätaloudessa sitä alettiin soveltaa helmikuussa 2018, kun maa- ja metsätalousministeriö myönsi valtionavustusta Siemen Forelia Oy:lle metsäpuiden siemenviljelysten perustamiseen.²⁰ Ministeriön päätös ei kuitenkaan perustunut edellä mainittuun *de minimis* -tukia koskevaan SGEI-asetukseen vaan EU-komission ns. SGEI-päätökseen.²¹ Sitä voidaan tässä tapauksessa soveltaa, koska kyseessä on enintään 15 miljoonan euron vuotuinen korvaus SGEI-palvelujen tuottamisesta muilla kuin liikenteen ja liikenneinfrastruktuurin aloilla.

3.2. Keskeisiä sääntöjä ja periaatteita

Kuten edellä mainittiin, vähämerkityksisten tukien myöntämistä ja seurantaa säädellään varsin tarkasti. Suomen metsätalouden kannalta keskeisimmät säännöt koskevat

1. yrityksen määritelmää,
2. tuen läpinäkyvyyttä,
3. tuen myöntämishetkeä,
4. tuen kasautumista (ml. yhden yrityksen määritelmää).

Näistä viimeksi mainittu kohta sisältää tuen seurantaa koskevat vaatimukset myös silloin, kun yritys sulautuu, jaetaan tai on yrityskaupan kohteena. Nämä säännöt ja periaatteet koskevat lähtökohtaisesti myös metsätaloutta ja metsätiloja.

EU-oikeudessa tukea saavan *yrityksen* käsite ymmärretään laajasti. Yrityksiksi katsotaan kaikki organisaatiot, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palveluiden tarjoamista tietyillä markkinoilla. Merkitystä ei ole organisaation oikeudellisella muodolla, rahoitustavalla tai sillä, tavoitteleeko organisaatio voittoa vai ei. Myös luonnollisten henkilöiden, kolmannen sektorin järjestöjen, tutkimusorganisaatioiden, innovaatiovälittäjien (teknologiakeskukset ja yrityshautomot) tai voittoa tavoittelemattomien ns. välittäjäorganisaatioiden toiminta voi kuulua valtiontukisääntöjen ja siten *de minimis* -asetuksen soveltamisalaan. Metsälöt katsotaan yrityksiä, olipa niiden omistaja luonnollinen henkilö, verotusyhtymä, kuolinpesä, yhteismetsä tai muu taloudellista toimintaa harjoittava yksikkö, koska ne toimivat markkinoilla tavaroiden ja pal-

vat tiettyjen ehtojen täyttyessä yleisen *de minimis* -asetuksen soveltamisalaan. Tuen myöntäjän tulee arvioida tapauskohtaisesti, onko toiminta maataloustuotteiden valmistamista vai ei (Opas *de minimis* -tuista 2016).

¹⁸ Myös maatalouden *de minimis* -tukien enimmäismäärää on vähitellen nostettu: 3 000 euroa (ohjelmakaudella 2003–2008), 7 500 euroa (2008–2013) ja 15 000 euroa (2014–2020).

¹⁹ Saksa on tietävästi esittänyt komissiolle, että metsänomistajien paikallisia yhteenliittymiä, eräänlaisia metsänhoitoyhdistyksiä, voitaisiin tukea SGEI-asetuksen perusteella, mutta komissio ei ole tätä hyväksynyt.

²⁰ Maa- ja metsätalousministeriön päätös SGEI-palveluntarjoajan valinnasta (metsäpuiden siemenviljelysten perustaminen), 7.2.2018.

²¹ Komission päätös 2012/21/EU, EUVL L7/2012.

veluiden ostajina ja myyjinä. Yhteys kansainvälisiin markkinoihin ja valtiontukisääntöjen mukainen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan toteutuu erityisesti raakapuun myyntien kautta.²²

Toinen keskeinen sääntö on, että *de minimis* -asetuksia sovelletaan vain niin sanottuihin *läpinäkyviin* tukimuotoihin. Tuki on läpinäkyvää, kun sille on etukäteen mahdollista laskea tarkka tukimäärä (bruttoavustusekvivalentti) tarvitsematta tehdä riskinarviointia. Läpinäkyviä tukimuotoja ovat esimerkiksi suorat avustukset sekä halpakorkoiset lainat, korkotuet ja takaukset tietyin edellytyksin. Vaikka pääomapanokset ja oman pääoman luonteinen riskirahoitus eivät ole lähtökohtaisesti läpinäkyviä, myös ne voidaan hyväksyä asetusten perusteella, jos pääomapanos jää alle *de minimis* -rajan. Pääomapanos tulee kuitenkin kokonaisuudessaan laskea tueksi, koska se voidaan myös nettää kokonaan. Muiden taloudellisten instrumenttien kautta annettu tuki katsotaan *de minimis* -asetuksen mukaan läpinäkyväksi vain, jos tukiehdossa on määritelty selvä yläraja, jolla varmistetaan, ettei enimmäisrajaa ylitetä. Verotuet, kuten jäljempänä mainittu metsälahjavähennys, kuuluvat tällaisiin instrumentteihin.

Kolmas metsätaloudenkin kannalta tärkeä periaate on, että vähämerkityksinen tuki katsotaan myönnettyksi sillä hetkellä, kun kansallinen viranomainen *tekee päätöksen* tuen myöntämisestä. Tuen maksamisen ajankohta ei siis ole tässä suhteessa määräävä seikka.²³ Sama linjaus koskee ryhmäpoikkeusasetusten nojalla myönnettyjä tukia ja notifioituja tukia. Useammassa erässä maksettava tuki diskontataan myöntämishetken arvoon. Verotuen myöntämisajankohtana pidetään verotuksen valmistamisajankohtaa.

Tukien kasautumista koskevia yleisiä periaatteita

Neljäs ja eniten metsätaloudessakin huomiota saanut sääntö liittyy *de minimis* -tukien kasautumiseen. EU-säädösten mukaan tukiviranomaisen on pystyttävä laskemaan etukäteen tukitoimenpiteeseen sisältyvän tuen määrä, jotta asetettua euromääräistä raja-arvoa voidaan seurata. Tarkastelussa otetaan huomioon kaikki kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten myöntämät *de minimis* -tuet, mukaan lukien jäsenvaltion myöntämä, EU-varoista osin tai kokonaan peräisin oleva *de minimis* -tukena myönnetty rahoitus. Toisin sanoen esimerkiksi maatalous- ja kalastusalan *de minimis* -sääntöjen nojalla ja maaseuturahaston (EAFRD) puitteissa myönnetyt *de minimis* -tuet lasketaan mukaan. Sama koskee Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) varoista myönnettyjä vähämerkityksisiä tukia.

EU-rahoitusta koskeva periaate voidaan kiteyttää siten, että *jos jäsenvaltiot päättävät varojen käytöstä* (esimerkiksi tuensaajien valinnasta), kuten on tilanne EAFRD-, EAKR-, ESR- ja muiden rakenne- ja investointirahastojen kohdalla, tuet tulevat valtiontukien piiriin ja ne otetaan huomioon valtiontukien kasautumistarkastelussa. Jos tuki sen sijaan myönnetään suoraan unionin varoista ilman jäsenvaltioiden myötävaikutusta tai harkintavaltaa, kuten on tilanne esimerkiksi COSME- ja Horizon 2020 -puiteohjelmissa, sitä ei oteta huomioon kasautumistarkastelussa. Euroopan investointipankin (EIP) tuet ovat siinä mielessä rajatapaus, että jos rahoitus tulee kokonaan pankin omista varoista, sitä ei oteta huomioon valtiontukien kasautumistarkastelussa, mutta jos osa rahoituksesta tai sen takuut tulevat jäsenvaltioilta, se otetaan huomioon kasautumisessa.²⁴

²² EU:n perussopimuksen (SEUT) mukaisesta valtiontuen käsitteestä, ks. Komission tiedonanto 2016/C 262/01.

²³ "Vähämerkityksinen tuki katsotaan myönnettyksi sillä hetkellä, kun yritykselle annetaan laillinen oikeus tukeen asiaan sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla, riippumatta ajankohdasta, jolloin vähämerkityksinen tuki maksetaan yritykselle." (Komission asetus 1407/2013, artikla 3)

²⁴ Komissio on esittänyt, että vuonna 2021 alkavalla uudella rahoitusohjelmakaudella EU-rahastojen roolia kasvatettaisiin. Olennaiseksi kysymykseksi valtiontukisäännösten kannalta nousee silloin se, kuka tekee tukia koskevat myöntämispäätökset. Jos se on kansallinen taho, myös uudenlaisten rahastojen kautta myönnettävään tukeen sovelletaan ainakin lähtökohtaisesti valtiontukisääntöjä.

Toinen tärkeä tukien kasautumista koskeva periaate on, että kasautumista valvotaan *yhden yrityksen tasolla*. Esimerkiksi konsernitasolla emo- ja tytäryhtiöitä (ml. osuuskunnat) käsitellään yhtenä yrityksenä ja niiden *de minimis* -tuet lasketaan yhteen (ks. **Tietoruutu 1**). Myös yrityksen eri toimipisteitä käsitellään yhtenä yrityksenä. Toisaalta niin sanotut franchise-yritykset katsotaan itsenäisiksi tuen saajiksi, joille *de minimis* -tukea voidaan myöntää erikseen. Joissakin tapauksissa *de minimis* -tuen myöntäminen voi siis edellyttää tuen myöntäjältä tuen saajan omistussuhteiden, määräysvaltojen ja yritysmuotojen selvittämistä.²⁵

Myös tuen todellinen kohdentuminen, so. kuka tuesta on tosiasiallisesti hyötynyt, tulee ottaa seurannassa huomioon. Varsinkin rakennerahastoista (EAKR, ESR jne.) myönnetään tukia usein yrityksille välittäjäorganisaatioiden kautta. Nämä voivat olla esimerkiksi kuntien tai kuntayhtymien kehitysyhtiöitä, tutkimus- tai koulutusorganisaatioita (tutkimuslaitoksia, ammattikorkeakouluja, oppilaitoksia, yliopistoja jne.), kirkon järjestöjä taikka muita yleishyödyllisiä järjestöjä tai organisaatioita. Jos tuen hakijana on välittäjäorganisaatio, joka vain siirtää saamansa tuen eteenpäin esimerkiksi tarjoamiensa palveluiden (koulutus, kehittäminen ym.) muodossa saamatta siitä itse taloudellista hyötyä, lasketaan *de minimis* -tuen määrä jokaiselle tuen lopulliselle saajalle erikseen – edellyttäen, että ne harjoittavat taloudellista toimintaa ja ovat EU:n valtiontukisääntöjen piirissä. Kaikissa tilanteissa rakennerahastoista myönnetty tuki ei kuitenkaan välttämättä kanavoidu eteenpäin. Tällöin myönnettyä tukea arvioidaan *de minimis* -näkökulmasta vain välittäjäorganisaation tasolla (Opas de minimis -tuista 2016).

Tietoruutu 1: Yhden yrityksen määritelmä

Yritykset katsotaan ”yhdeksi yritykseksi” ja niiden saamat *de minimis* -tuet lasketaan yhteen, jos yritysten välillä on vähintään yksi seuraavista suhteista:

- a) yrityksellä on enemmistö toisen yrityksen osakkeenomistajien tai jäsenten äänimäärästä;
- b) yritys on oikeutettu asettamaan tai erottamaan toisen yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenten enemmistön;
- c) yrityksellä on oikeus käyttää määräysvaltaa toisessa yrityksessä tämän kanssa tehdyn sopimuksen taikka tämän perustamiskirjan, yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen määräyksen nojalla;
- d) toisen yrityksen osakkeenomistajana tai jäsenenä olevan yrityksen hallinnassa on toisen yrityksen muiden osakkeenomistajien tai jäsenten kanssa tehdyn sopimuksen nojalla yksin enemmistö kyseisen yrityksen osakkeenomistajien tai jäsenten äänimäärästä.

Lähde: Komission asetus 1407/2013, artikla 2(2); Opas de minimis -tuista (2016).

Nykyisen Kemera-tukijärjestelmän näkökulmasta yhden yrityksen määritelmällä ei ole merkitystä, koska kyseessä on erikseen notifioitu metsätalouden tukijärjestelmä eikä Kemera-lain mukaisten toimenpiteiden kustannuksiin (taimikonhoito, nuoren metsän hoito jne.) lähtökohtaisesti saa valtiontukea muualta. Tilanne voisi kuitenkin joiltain osin muuttua, jos Kemera-tuet myönnettäisiin jatkossa *de minimis* -perusteisina. Tällöin tulisi tarkastella, onko kyseessä valtiontukisäädösten kannalta sama yritys, jos metsänomistaja saisi *de minimis* -tukea **sekä** Kemera-tyyppisiin toimenpiteisiin (metsien ja

²⁵ Avoimessa yhtiössä määräysvallan katsotaan olevan yhtiömiehillä yhdessä, kommandiittiyhtiössä vastuunalaisilla yhtiömiehillä yhdessä. Yhdistysten ja säätiöiden osalta tukien kasautumista tarkastellaan hakija-kohtaisesti. Julkisomisteisiin yrityksiin sovelletaan erityisiä määräyksiä.

metsäluonnon hoitoon ja metsänparannukseen) **että** johonkin muuhun yritystoimintaansa. Jälkimmäinen voisi olla esimerkiksi maataloutta mutta myös mitä tahansa muutakin yritystoimintaa.

Tyypillisten metsätalouden yhteisomistusmuotojen (kuolinpesät ja yhteismetsät) osalta tilannetta tosin helpottaa se, että niissä kenelläkään ei yleensä ole enemmistöä tai määräysvaltaa, minkä vuoksi niitä ei myöskään yleensä tarkastella yhtenä yrityksenä osakkaiden mahdollisten toisten yritysten kanssa. Lisäksi kuolinpesät ja yhteismetsät ovat itsenäisiä verotusyksiköitä, joten niitä käsitellään ainakin verotuksessa eri ”yrityksinä” osakkaiden mahdollisten muiden yritysten suhteen.

Verotusyhtymät ovat siinä mielessä erityistapauksia, että niitä ei katsota yhdeksi tuensaajaksi (ne eivät myöskään ole itsenäisiä verotusyksiköitä tai oikeushenkilöitä), vaan vähämerkityksisen tuen enimmäismäärää tarkastellaan niissä osakaskohtaisesti.²⁶ Tämä tarkoittaa sitä, että jos henkilö omistaa metsää sekä suoraan että verotusyhtymän osakkaana, hänen saamiaan vähämerkityksisiä tukia tulee oletettavasti seurata ottaen samanaikaisesti huomioon molemmat omistukset. Toisaalta näin jouduttaneen tekemään jo nyt, jos metsälahjavähennyksen saaja saa myös muuta *de minimis* -tukea, esimerkiksi toiselle yritykselleen tai sellaiselle metsäyhtymälle, jossa hän on osakkaana.²⁷ Metsälahjavähennystä käsitellään tarkemmin luvussa 4.1.1.

Kasautumisen osalta on lisäksi huomattava sääntö, että jos tuensaaja harjoittaa sekä maataloutta että muuta valtiontukisääntelyn mukaista taloudellista toimintaa, kaikkien *de minimis* -perusteisena myönnettyjen tukien enimmäismäärä on yleisen *de minimis* -asetuksen mukainen 200 000 euroa. Esimerkiksi metsänomistaja, joka harjoittaa maataloutta, voisi näin ollen saada yleisen *de minimis* -asetuksen mukaisia tukia kolmen vuoden ajanjakson aikana enintään 185 000 euroa, jos hän samaan aikaan saisi maatalousalan vähämerkityksisiä tukia enimmäismäärän eli 15 000 euroa.²⁸ Toiminnot tai kustannukset tulee tällöin kuitenkin eriyttää, jotta voidaan varmistaa, ettei alhaisemman *de minimis* -tuen toimiala (maatalous) hyödy yleisestä *de minimis* -tuesta.²⁹ Samoja periaatteita noudatetaan, jos toinen taloudellinen toiminta on kalastusta, maantieliikennettä tai SGEI-asetuksen mukaista toimintaa.³⁰

Yritysten sulautuminen, yrityskaupat ja yritysten jakaminen

Metsätilojen omistajanvaihdokset todennäköisesti lisäisivät haasteita vähämerkityksisten Kemera-tukien seurannassa. Komission *de minimis* -asetuksen mukaan yritysten sulautuessa tai yrityskauppojen tapauksessa kaikki sulautuville yrityksille aiemmin (kuluva ja kahden edellisen verovuoden aikana) maksetut *de minimis* -tuet otetaan huomioon, kun seurataan 200 000 euron rajan täyttymistä.³¹ Lisäksi asetuksessa määrätään, että jos yksi yritys jaetaan kahdeksi tai useammaksi erilliseksi yritykseksi, ennen jakoa myönnetty tuki on kohdennettava tuesta hyötynneelle yritykselle eli sille, joka hoitaa jatkossa ne toiminnot, joihin *de minimis* -tuki alun perin myönnettiin. Jos tuen kohdentaminen ei

²⁶ Ks. esim. HE 159/2016 vp.

²⁷ Ks. myös HE 1318/2016 vp ja Tuloverolaki (1535/1992, 55a-d §).

²⁸ Komission asetus 1408/2013, artikla 5(1).

²⁹ Komission asetus 1408/2013, artikla 5(1): ”...asianomaisen jäsenvaltion tulee varmistaa tarkoituksenmukaisin keinoin, kuten eriyttämällä toiminnot tai kustannukset, ettei maataloustuotteiden alkutuotanto hyödy [yleisen *de minimis* -asetuksen] mukaisesti myönnetystä tuesta.”

³⁰ Komission asetus 717/2014, artikla 5(1); Komission asetus 1407/2013, artikla 3(2).

³¹ ”Sulautumisen ja yrityskauppojen tapauksessa kaikki aikaisemmin jollekin sulautuvista yrityksistä myönnetty vähämerkityksinen tuki on otettava huomioon määritettäessä, ylittääkö uudelle yritykselle tai ostajayritykselle myönnettävä uusi vähämerkityksinen tuki enimmäismäärän. Ennen sulautumaa tai yrityskauppaa sääntöjen mukaisesti myönnetty vähämerkityksinen tuki säilyy laillisena.” (Komission asetus 1407/2013, artikla 3(8))

ole mahdollista, tuen määrä on jyvittävä jakautumisen seurauksena syntyville uusille yrityksille suhteessa yritysten pääoman kirjanpitoarvoon.³²

Edellä esitetyt vaatimukset koskisivat todennäköisesti myös metsätaloutta, jos Kemera-tuet myönnettäisiin vähämerkityksisinä. Mikäli tukea saanut metsätila esimerkiksi jaettaisiin (lohkottaisiin) pienemmiksi tiloiksi perinnönjaossa, alkuperäiselle tilalle myönnetty *de minimis* -tuki jouduttaisiin kohdentamaan uusille tiloille. Nuoren metsän hoidon ja taimikonhoidon kaltaisissa toimenpiteissä ja ympäristötuen tämä ei yleensä aiheuttaisi suurta ongelmaa, koska niitä seurataan metsätalouden tietojärjestelmissä jo nyt metsikkökohtaisesti, mutta metsäteiden ja ojituksen osalta asetelma voisi joskus olla hankalampi. Tosin tuen määrän jyvittäminen uusien metsätilojen (yritysten) ”pääomien kirjanpitoarvojen” suhteen olisi tällöin ainakin periaatteessa toteutettavissa, koska metsäpääoma joudutaan joka tapauksessa arvottamaan jakautumistilanteessa. Sama vaatimus koskisi tilanteita, joissa metsää ostetaan.

Edellä kuvattu tulkinta perustuu komission *de minimis* -asetuksen 3 artiklaan, sen kohtiin 8 ja 9. Tämän raportin laadinnan yhteydessä on käynyt ilmi, että Suomen maataloudessa noudatetaan vastaavaa menettelyä, jos maatila *sulautuu tai on yrityskaupan* kohteena [artikla 3(8)] tai jos maatila *jaetaan* kahdeksi tai useammaksi erilliseksi yritykseksi [artikla 3(9)]. Toisaalta, jos *osa* maatilasta myydään (esim. peltolohko), *de minimis* -asetuksen artikloista ei käy selkeästi ilmi, miten tukien kautumista tulee käsitellä. Maataloudessa tuen kohdennus on tehty tilatunnuksen mukaan, jolloin maatilasta osaa koskeissa kaupoissa myyjän aiemmin saamia vähämerkityksisiä tukia ei ole kohdennettu ostajayritykselle. Teoriassa myös tilanne, jossa myyjän sama vähämerkityksinen tuki olisi kohdistettu nimenomaisesti kaupan kohteena olevaan maatilasta osaan, voi olla mahdollinen, jolloin edellä kuvatun tulkinnan mukaan tuki siirtyisi rasittamaan ostajan vähämerkityksisen tuen kiintiötä. Käytännössä kuvatun kaltaisia tilanteita ei ole maataloudessa kuitenkaan toistaiseksi ilmennyt.³³

Maa- ja metsätalousministeriön on tarkoitus yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa selvittää komission kanta, miten vähämerkityksisten tukien seuranta tulisi toteuttaa metsätaloudessa.³⁴ Vaikka kysymys liittyy ennen muuta siihen, mille oikeusperustalle metsätalouden kannustinjärjestelmä tulisi rakentaa 2020-luvulla, – kun voimassa oletettavasti ovat uudet *de minimis* -asetukset, joiden sisältöön jäsenvaltiot jo nyt pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan –, kysymys on aiheellinen myös nykyisessä tilanteessa, kun joudutaan arvioimaan, miten metsälahjavähennystä, joka niin ikään perustuu yleiseen *de minimis* -asetukseen, tulisi seurata yritysten (metsätilojen) sulautumisissa, yrityskaupoissa ja yritysten jaoissa.

Lisähaasteen asian oikeudelliseen tulkintaan saattaa tuoda se, että Suomessa suurin osa metsätiloista vaihtaa omistajaa muuten kuin markkinahintaisen kaupan välityksillä, useimmiten perintönä, lahjanluonteisena kauppana tai lahjana. Komission antamassa *de minimis* -asetuksessa ei suoraan oteta kantaa, miten vähämerkityksisiä tukia tulisi seurata tällaisissa tilanteissa. Kilpailutaloustieteen näkökulmasta voitaisiin pitää perusteltuna, että seuranta perustuisi siihen, *kuka tuesta tosiasiallisesti hyötyy*. Jos metsätilamarkkinat toimivat tehokkaasti, markkinahintaisissa metsätilakaupoissa ostaja ei enää hyötyisi vähämerkityksisistä Kemera-tuista, koska metsän ja infrastruktuurin parempi tila olisi jo hinnoiteltu täysimääräisesti ostohinnassa. Perinnöissä, lahjoissa ja lahjanluonteisissa kaupoissa sen

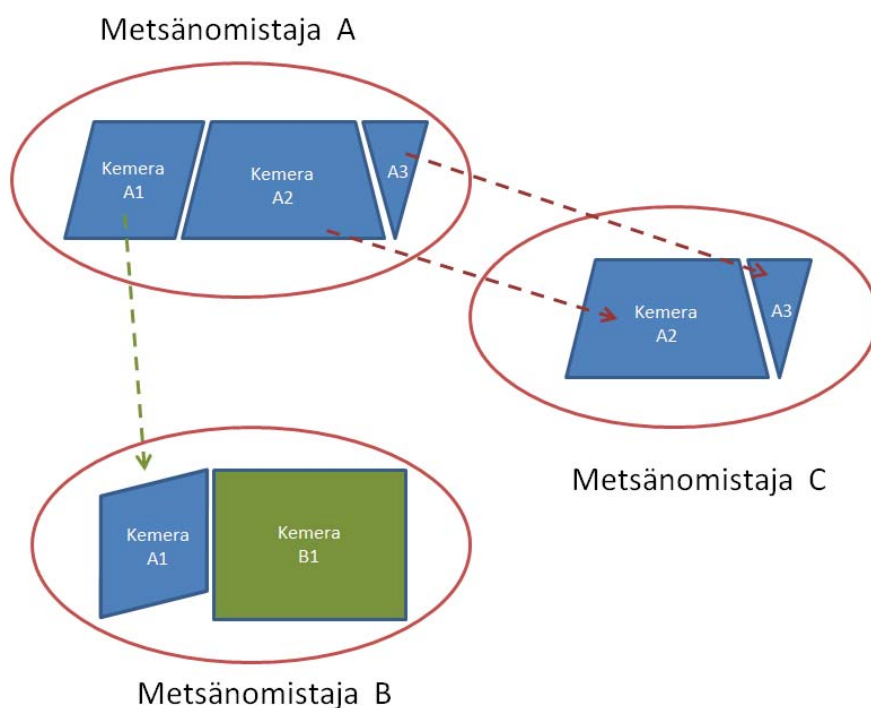
³² ”Jos yksi yritys jaetaan kahdeksi tai useammaksi erilliseksi yritykseksi, ennen jakoa myönnetty vähämerkityksinen tuki on kohdennettava tuesta hyötynneelle yritykselle, eli periaatteessa yritykselle, joka ottaa hoitaakseen toiminnot, joihin vähämerkityksinen tuki käytettiin. Jos tällainen kohdentaminen ei ole mahdollista, vähämerkityksinen tuki on kohdennettava suhteessa uusien yritysten pääoman kirjanpitoarvoon sinä päivänä, jona jakaminen tapahtui.” (Komission asetus 1407/2013, artikla 3(9)) Ks. myös Opas *de minimis* -tuista 2016, s. 25.

³³ Vesa Kahilampi (maa- ja metsätalousministeriö, Ruokaosasto, EU-koordinaatio ja kansainväliset asiat), suull. 15.10.2018 ja 2.11.2018.

³⁴ Kirsi Taipale (maa- ja metsätalousministeriö, Luonnonvaraosasto, oikeudellinen yksikkö), suull. 26.10.2018.

sijaan voidaan ajatella, että ainakin osa vähämerkityksisen tuen avulla saavutetusta hyödystä siirtyy uudelle omistajalle.

Komission kanta vaikuttaa kuitenkin ehdottomalta, sillä yritysten sulautumista ja yrityskauppoja koskevassa artiklassa 3(8) todetaan yksiselitteisesti, että *kaikki* ennen yritysten sulautumista tai yrityskauppaa myönnetyt vähämerkityksiset tuet on otettava huomioon arvioitaessa tukikiintiön ylittymistä uuden tai ostajayrityksen kohdalla. Samanlainen pohjavire on yritysjaakoja käsittelevässä artiklassa 3(9), vaikka siellä todetaan lisäksi, että ”...ennen [yrityksen] jakoa myönnetty vähämerkityksinen tuki on kohdennettava **tuesta hyötynneelle** yritykselle...”. Lisäksi lienee selvää, että *de minimis*-asetuksen soveltamisen tulisi olla mahdollisimman selkeää ja hallinnollisesti yksinkertaista ja että EU-oikeudellisen arvioinnin tekeminen tapauskohtaisesti sen mukaan, miten yrityksen omistajanvaihdos on toteutunut ja missä määrin tuesta saatu hyöty on siirtynyt uudelle omistajalle, ei olisi tämän perustavoitteen mukaista.



Kuva 1. *De minimis* -pohjaisten Kemera-tukien kasautumisen seuranta, kun metsätilakokonaisuus jaetaan uusille omistajille.

Kuvassa 1 on havainnollistettu Kemera-tukien kasautumista metsätilojen omistajanvaihdoksessa, jos nämä tuet olisivat vähämerkityksisiä ja jos metsätaloudessa sovellettaisiin yleisen *de minimis*-asetuksen artiklan 3 periaatteita liittyen vähämerkityksisen tuen seurantaan silloin, kun kyseessä on yritysten sulautuminen, yrityskauppa taikka yhden yrityksen jako kahdeksi tai useammaksi erilliseksi yritykseksi.

Esimerkissä metsänomistaja A, joka on saanut viimeisen kolmen vuoden aikana Kemera-tukea metsätiloilleen A1 ja A2, luovuttaa kaikki tilansa omistajille B ja C. Omistaja B on saanut kolmen vuoden aikana Kemera-tukea omistamalleen tilalle B1. Koska omistajan A tilalle A1 saama *de minimis*-tuki luetaan nyt uuden omistajan B hyväksi, on hänen kokonaistukimäärä yhteensä B1 + A1. Omistajan C tuen määrä on A2, vaikka tuen myöntämishetkellä metsä ei vielä ollutkaan hänen hallinnassaan.

Mahdollisuus *de minimis* -tuen enimmäismäärän (200 000 €) ylittymiseen tietenkin lisääntyy, jos uusilla omistajilla B ja C on myös muita sellaisia yrityksiä, jotka ovat saaneet vähämerkityksisiä tukia ja jotka luetaan valtiontukisääntöjen mukaan samaksi yritykseksi heille luovutetun metsätilan kanssa.

Komission antamissa *de minimis* -asetuksissa on lisäksi erikseen pyritty estämään se, että vähämerkityksisten tukien avulla kierrettäisiin muita valtiontukimääräyksiä. Vaikka *de minimis* -tuet ovat

yrityskohtaisia ja kasautuvat vain toisten *de minimis* -tukien kanssa, viranomaisten on lisäksi varmistettava, että jos yritys saa *samoihin tukikelpoihin kustannuksiin* (*same eligible costs*), myös muuta valtiontukea kuin *de minimis* -tukea, vähämerkityksisen tuen myöntäminen ei johda tälle muulle tuelle valtiontukisäännöissä (ryhmäpoikkeusasetuksissa tai komission päätöksissä) määritellyn **hankekohtaisen** (tukikelpoihin kustannuksiin perustuvan) enimmäistukitason tai enimmäistukimäärän ylittymiseen.³⁵ Vähämerkityksiset tuet siis poikkeavat ryhmäpoikkeusasetusten perusteella myönnettäviä tuista, joita valvotaan yleensä vain hanketasolla/tukikelpoisten kustannusten tasolla.

Jos tukiviranomainen myöntää tukea tietoisesti tai tahattomasti vastoin *de minimis* -asetuksen periaatteita, kyseessä on lähtökohtaisesti EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta laitton tuki. Tukien kasautumisongelma voi syntyä tahattomasti esimerkiksi silloin, jos tukia myönnetään useasta eri lähteestä samoihin toimenpiteisiin tai kustannuksiin. Tällaisten tilanteiden syntyminen lienee kuitenkin yleensä vältettävissä tukipolitiikan huolellisella ja kokonaisvaltaisella suunnittelulla, viranomaisen yhteistyöllä sekä tukien ja niihin liittyvien ehtojen toteutumisen seurannalla. Helpoin ratkaisu kasautumisen välttämiseen on usein se, että tuet myönnetään eri toimenpiteisiin tai kustannuksiin taikka niitä rajataan muilla tavoilla, kuten esimerkiksi ajallisesti peräkkäin toteutettaviin erillisiin vaiheisiin. Tämä on usein suhteellisen helposti toteutettavissa, koska tukikelpoiset kustannukset on määriteltä EU-säädöksissä (mm. ryhmäpoikkeusasetuksissa) ja komission päätöksissä sekä kansallisessa lainsäädännössä yleensä tarkasti.

De minimis -tuki voidaan myöntää myös *yksilöimättömiin kustannuksiin*, jolloin se ei yleensä kasaudu muun valtiontuen kanssa (ks. alaviite 35, toinen virke). Suomessa tällöin on yleensä kyse erityisesti mikro- ja pk-yrityksille myönnettystä käynnistys-, investointi- ja riskirahoitustuista (ml. käyttöpääomailmat), joita myöntävät lähinnä Finnvera, ELY-keskukset ja TE-keskukset. Näitä tukia ei myönnetä metsien tai metsäluonnon hoitoon eikä metsäparannustoimintaan. Metsätalouteenkin niitä on, ainakin tähän mennessä, myönnetty erittäin vähän maaseudun kehittämisohjelmien puitteissa. Toisaalta myös verotukien katsotaan usein kohdistuvan yksilöimättömiin kustannuksiin – niin myös metsälahjavähennyksen, jota tarkastellaan jäljempänä luvussa 4.1.

3.3. Kasautumisen valvonta

Komission asetuksissa määrätään, että mikäli jäsenvaltio aikoo myöntää yritykselle vähämerkityksistä tukea, sen on ilmoitettava yritykselle kirjallisesti aiotusta tuen määrästä ja siitä, että tuki on luonteeltaan vähämerkityksistä. Asetuksen mukaan jäsenvaltion tulisi lisäksi saada i) jokaiselta tuen kohteena olevalta (taloudellista toimintaa harjoittavalta) yksiköltä etukäteen kirjallisessa tai sähköisessä muodossa ilmoitus kahden edellisen vuoden aikana saadusta vähämerkityksisestä tuesta, tai vaihtoehtoisesti ii) jäsenvaltion tulisi perustaa keskusrekisteri, joka sisältää täydelliset tiedot myönnettystä vähämerkityksisestä tuesta, ja tarkastaa, että uusi myönnetty tuki ei ylitä asianomaista enimmäismäärää.

Kun nykyisiä *de minimis* -asetuksia muotoiltiin vuonna 2013, komissio edellytti alkuperäisessä esityksessään jäsenvaltioilta keskusrekisterien perustamista (*central de minimis register*). Suomi ei nähnyt tarvetta vastustaa komission ehdotusta (U 28/2013 vp): rekisterin perustamisen katsottiin aiheuttavan kustannuksia, mutta toisaalta vähentävän jonkin verran yritysten hallinnollista taakkaa,

³⁵ ”Vähämerkityksinen tuki ei saa kasautua samoihin tukikelpoihin kustannuksiin myönnettävän valtiontuen tai samaan riskirahoitustoimenpiteeseen myönnettävän valtiontuen kanssa, jos tällainen kasautuminen ylittäisi komission antamassa ryhmäpoikkeusasetuksessa tai päätöksessä kunkin tapauksen erityisten olosuhteiden mukaan vahvistetun tuen enimmäisintensiteetin tai enimmäismäärän. Vähämerkityksinen tuki, jota ei ole myönnetty tai kohdennettu tiettyihin tukikelpoihin kustannuksiin, saa kasautua muun valtiontuen kanssa, joka on myönnetty komission antaman ryhmäpoikkeusasetuksen tai päätöksen nojalla.” Komission asetus 1407/2013, artikla 5(2).

kohtelevan kaikkia yrityksiä tasapuolisesti ja parantavan myös tukia myöntävien viranomaisten oikeusvarmuutta. Eräiden muiden jäsenvaltioiden voimakkaan vastustuksen johdosta ja seurantaan liittyvää hallintoa yksinkertaistaakseen komissio päätyi lopulta ratkaisuun, jossa myös taloudellisten toimijoiden (yritysten) omat ilmoitukset (*declarations*) aiemmin saaduista *de minimis* -tuista riittävät (U 28/2013 vp, Alkio ja Hyvärinen 2016).³⁶

Suomessa ei ole käytössä keskitettyä valtiontukien tai *de minimis* -tukien seurantajärjestelmää, vaikka sellaisen perustamista on harkittu. Järjestelmän rakentamisen suurimmaksi esteeksi on koettu tukia myöntävien tahojen erilaiset asianhallintajärjestelmät ja menettelytavat. Niiden puolestaan on katsottu johtuvan osin siitä, että valtiontukiasioiden määrä ja laatu poikkeavat merkittävästi eri hallinnonaloilla. Myös kuntien erilaiset valmiudet ovat olleet esillä. Vuonna 2015 tehdyn arvion mukaan yhteisen sähköisen valtionavustusjärjestelmän kehittämisen kestäisi useita vuosia ja maksaisi vähintään miljoona euroa (Valtionavustustyöryhmän... 2015, s. 111).

Valtiontukien keskusrekisterin perustaminen ja ylläpitäminen olisi kuitenkin periaatteessa sujuva tapa täyttää *de minimis* -asetuksen vaatimukset. Toisaalta se on myös vaativa tehtävä, koska rekisterin tulisi olla täydellinen eli kattaa *kaikki* vähämerkityksiset tuet riippumatta niiden myöntäjästä tai tarkoituksesta. On myös huomattava, että kun tällainen keskusrekisteri on ollut olemassa seurantaan tarvittavat kolme vuotta, kaikkien vähämerkityksisten tukien seuranta tulee hoitaa sen kautta.³⁷

Keskusrekisterin perustaminen olisi kätevää myös arkistoinnin kannalta. *De minimis* -asetuksen mukaan tuen myöntämiseen liittyvät asiakirjat tulee säilyttää komission mahdollista jälkivalvontaa varten kymmenen vuotta tukipäätöksestä.³⁸ Säilytettävien asiakirjojen tulee sisältää kaikki tiedot sen osoittamiseksi, että *de minimis* -asetuksen vaatimuksia on noudatettu. Lisäksi jäsenvaltion on pystyttävä toimittamaan kaikki vähämerkityksisiä tukia koskevat tiedot 20 työpäivän kuluessa komissiolle, jos se niitä pyytää.³⁹

Tosin ainakaan Suomelta komissio ei ole tällaisia tietoja tietävästi koskaan pyytänyt. Jos virallinen pyyntö tulisi, valtiontukiasioita koordinoiva työ- ja elinkeinoministeriö kääntyisi tuesta vastaavan viranomaistahon puoleen. Ottaen huomioon vähämerkityksisten tukien luonteen ja komission pyrkimyksen keskittyä suurten tai muuten merkittäviksi katsottujen tukien valvontaan, tällainen prosessi voisi käynnistyä ehkä lähinnä silloin, jos joku valtiontukiasioihin perehtynyt taho tekisi painokkaan kantelun komissiolle siitä, että vähämerkityksistä tukea ei myönnetä Suomessa EU-säännösten mukaisesti.

Keskusrekisteriä yleisempi tapa järjestää *de minimis* -tukien seuranta jäsenvaltioissa on tukeutua tuen saajien omiin ilmoituksiin (*declarations*). Tätä menettelyä sovelletaan muun muassa unionin suurissa jäsenvaltioissa, kuten Ranskassa, Saksassa, Iso-Britanniassa, Italiassa ja Espanjassa. Tosin seurannan uskottavuuden kannalta voi olla ongelmallista, että osa tuen saajista ei varmaankaan todellisuudessa ilmoita tai kykene ilmoittamaan kaikkia saamiaan *de minimis* -tukia. Käytännössä tästä

³⁶ Muun muassa Alankomaat, Espanja, Iso-Britannia, Itävalta, Ranska, Ruotsi ja Saksa vastustivat komission vaatimusta keskusrekisteristä. Niiden mukaan rekisterin haitat (kustannukset) olisivat sen hyötyjä suuremmat. Esimerkiksi Ranskan hallintojärjestelmä on niin monitahoinen ja -tasoinen, että valtiontukea voi maan oman ilmoituksen mukaan myöntää lähes 40 000 viranomaistahoa. Lisäksi komission vaatimusta pidettiin ylivoimaisena ottaen huomioon, että kyseessä olivat vähämerkityksiset tuet. Toisaalta samaan aikaan samat suuret jäsenvaltiot esittivät *de minimis* -tukikaton yli kaksinkertaistamista.

³⁷ "Jos jäsenvaltio on perustanut vähämerkityksisen tuen keskusrekisterin, jossa on täydelliset tiedot kaikesta jäsenvaltion viranomaisten myöntämästä vähämerkityksisestä tuesta, 1 kohtaa [ilmoitusmenettelyä] ei enää sovelleta siitä alkaen, kun rekisteri kattaa kolme verovuotta." Komission asetus 1407/2013, 6(2).

³⁸ Myös tiedot ryhmäpoikkeusasetusten perusteella myönnettyistä tuista on oltava komission saatavissa kymmenen vuoden ajan.

³⁹ "Asianomaisen jäsenvaltion on kirjallisesta pyynnöstä toimitettava komissiolle 20 työpäivän kuluessa [tai...] kaikki mahdolliset tiedot, joita komissio pitää tarpeellisenä sen arvioimiseksi, onko tämän asetuksen edellytyksiä noudatettu [...]" (6 artikla, kohta 5)

koituu ongelmia kuitenkin vain siinä tapauksessa, että 200 000 euron tukiraja ylittyy kolmen vuoden aikana.⁴⁰

Keskusrekisterit jäsenvaltioissa

De minimis -tukien keskusrekisteri on käytössä ainakin yhdeksässä jäsenvaltiossa: Portugalissa (vuodesta 2002), Sloveniassa (2002), Liettuassa (2005), Kyproksella (2009), Virossa (2009), Tšekissä (2010), Kreikassa (2013) ja Puolassa (2013) (State Aid and... 2015). Sittenkin rekisteri on tiettävästi otettu käyttöön myös Kroatiassa ja Slovakiassa. Lisäksi Bulgariassa ja Unkarissa oli ainakin vielä muutama vuosi sitten käytössä ”indikatiivinen” keskusrekisteri taloudellista toimintaa harjoittavien yksiköiden tekemien omien ilmoitusten ohella. Kokemuseräisen tiedon mukaan keskusrekisterien toimivuus vaihtelee eri jäsenvaltioissa.

Huomionarvoista on, että keskusrekisterit on otettu käyttöön ennen muuta uusissa (Itä-Euroopan) jäsenvaltioissa, joissa EU-tukihistoria on lyhyempi, koheesiotukien merkitys keskeinen ja rekistereiden perustamiseen on ilmeisesti saatu rahallista tukea EU:lta. Suurissa läntisissä jäsenvaltioissa ja Pohjoismaissa sellaisia ei ole perustettu. Rekisterin luominen voisi olla erityisen hankalaa niissä jäsenvaltioihin, joissa on pitkälle viety liittovaltorakenne (Saksa, Itävalta ja Belgia) tai aluehallinto on muuten monitasoinen (mm. Ranska, Espanja ja Italia). Toisaalta Suomen läheisessä verrokimaassa Virossa keskusrekisteri on otettu käyttöön.

Jäsenvaltiot näyttäisivät ylipäänsä seuraavan valtioneukia hyvin eri tavoin. Joissakin maissa on valtakunnan tason keskusrekisteri, toisissa taas aluetason tai eri ministeriöiden hallinnonalan tukirekistereitä. Toisissa yleisen *de minimis* -tuen rekisteri on osa yleisempää valtioneukirekisteriä. Esimerkiksi Virossa on käytössä kaksi valtioneukirekisteriä, joista toinen kattaa maatalouden, maaseudun ja kalatalouden tuet (*Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet, PRIA*) ja toinen muut valtioneuket ja *de minimis* -tuet (*Riigiabi ja vähese tähtsusega abi register, RAR*) (Estonian... 2013). Näitä kahta rekisteriä ei ole kuitenkaan yhdistetty. PRIA vastaa pitkälti Suomen Maaseutuvirastoa (1.1.2019 lähtien Ruokavirasto).

Portugalissa keskusrekisteristä (*Registo Central de Auxílios de Minimis*) vastaa EAKR-, ESR- ja koheesiorahastoja varten nimetty todentamisviranomaisen (Koheesiopolitiikan alalla... 2016). Rekisteri laskee automaattisesti tuensaajalle kasautuneen myönnetyn tuen ja ilmoittaa, onko vähämerkityksisen tuen sallittu enimmäismäärä ylittynyt. Jos enimmäismäärä on ylittynyt, tukea myöntävän elimen on annettava peruuttamispäätös ja poistettava aiemmin kirjaamansa tuki rekisteristä. Todentamisviranomaisen tarkistaa kaksi kertaa vuodessa, että vähämerkityksisen tuen sallitun enimmäismäärän ylittäneet tuet on poistettu rekisteristä. Sloveniassa keskusrekisteristä vastaa valtionvarainministeriön valvontayksikkö.

Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuimella on kannustanut komissiota vaatimaan jäsenvaltioita perustamaan keskusrekisteri vähämerkityksisten tukien kasautumisen seuranta varten. Kaksi vuotta sitten julkaistussa erityiskertomuksessaan se esitti komissiolle, että erityisesti Italian ja Romanian tulisi ryhtyä toimenpiteisiin ja perustaa valtioneukia koskeva keskusrekisteri (Koheesiopolitiikan alalla... 2016). Tilintarkastustuomioistuimella ei ole kuitenkaan määräysvaltaa asiassa, vaan se on komissiolla.

⁴⁰ EU-säännösten mukaan tuen myöntämispäätöksissä on aina todettava, että tuki on *de minimis* -tukea. Lisäksi tuen hakijan tulee uutta vähämerkityksistä tukea hakiessaan ilmoittaa aiemmin saamansa *de minimis* -tuet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen mukaan tuen hakijat eivät Suomessa kuitenkaan aina ilmoita aikaisemmin saamia *de minimis* -tukia ohjeiden mukaisesti (Laillisuustarkastuskertomus... 2017). Lisäksi tuen myöntöajankohdaksi saatetaan ilmoittaa sen maksatuspäivä. Tosin viraston otos oli pieni.

3.4. Tukien seuranta Suomessa

Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on keskeinen taho valtiontukien ilmoitusmenettelyssä. Se toimittaa valtiontuki-ilmoitukset (tukiohjelmista ja yksittäisistä tapauskohtaisista notifioitavista tuista) keskitetysti komissiolle ja toimii ilmoitusmenettelyn aikana yhteystahona kansallisten viranomais-ten ja komission välillä. TEM:n koordinaation ulkopuolelle jäävät maatalouden, maaseutualueiden, kalastuksen ja vesiviljelyn sekä osin metsätalouden tukijärjestelmät. Sama koskee eräitä liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvia julkisen palvelun toteuttamisesta maksettavia korvauksia.⁴¹

TEM:n kautta menevät sekä notifikaatiot että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (GBER) mukaiset jälki-ilmoitukset komissiolle. Vastaavat jälki-ilmoitukset *maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetuksen* (ABER) perusteella myönnettyistä tuista tekee maa- ja metsätalousministeriö. Näilläkin valtionhallinnon tahoilla ei ole kattavaa tietoa myönnettyistä *de minimis* -tuista, koska Suomessa ei ole keskitettyä rekisteriä valtiontuista eikä tietoa vähämerkityksisistä tuista kerätä osana valtiontukien vuosiraportointia, jota TEM koordinoi. TEM on sen sijaan koonnut esimerkkilisto- ja Suomessa myönnettyistä *de minimis* -tuista, viimeksi syksyllä 2017, ja näitä listoja on hyödynnetty tässäkin tutkimuksessa. Listat perustuvat lähinnä ministeriöiden omiin ilmoituksiin. Ne eivät sisällä maakuntien ja kuntien myöntämiä tukia.⁴²

TEM ja sen hallinnonalan toimijat (Business Finland, Finnvera, ELY-keskukset ja TE-toimistot) seuraavat myöntämiensä yritystukien saajia, määriä ja muotoja (ml. *de minimis*) ennen muuta yhteisen asiakastietojärjestelmänsä (ASKO) kautta. Se kattaa useimmat hallinnonalan toimijoiden myöntämät yritystuet mutta ei kaikkia hanketukia, kuten ESR-tukia. Järjestelmästä ei voi myöskään hakea sujuvasti yhteenvedoja esimerkiksi siitä, mitkä kaikki yritykset ovat saaneet *de minimis* -tukia tai kuinka paljon niitä on yhteensä myönnetty. Sen sijaan yksittäisen yrityksen Y-tunnuksella saa tiedon kaikista niistä yritystuista, mitä kyseinen yritys on saanut TEM:n hallinnonalalta, jos tällaiset tiedot on syötetty järjestelmään asianmukaisesti.

Keskitetty valtiontukirekisteri on kehitteillä

TEMin hallinnonalalla on tarkoitus siirtyä uuteen asiakkuudenhallintajärjestelmään (*Customer Relationship Management, Y-CRM*) jo vuoden 2018 kuluessa. Uuden järjestelmän tietovarantona on valtionhallinnossa jo parin vuoden ajan kehitetty yritysasiakastietovaranto (ATV), jonka on määrä sisältää kaikki perus- ja tapahtumatiedot kustakin asiakasyrityksestä. Julkiset perustiedot yrityksistä saadaan Patentti- ja rekisterihallituksesta (YTJ), luottotiedot Suomen Asiakastieto Oy:stä ja tiedot mahdollisista verovelosta verohallinnolta. Tapahtumatiedot kerätään palvelutoimijoiden järjestelmistä (Y-CRM, Hyrrä ym.). Haetut, myönnettyt ja maksetut tuet sekä niiden kohteet ovat tärkeimpiä tapahtumatietoja, mutta kyseiset tiedot voivat koskea myös yritysten yhteydenottoja, neuvontaa tms.

TEM:n hallinnonalalla Y-CRM ja ATV tulevat muodostamaan kokonaisuuden, jossa ATV toimii tietovarastona ja Y-CRM sen käyttöliittymänä. Tavoitteena on, että sama tieto kysytään vain kerran ja tallennetaan ATV:hen, josta se on eri toimijoiden saatavissa.

Ensivaiheessa eli vuonna 2018 ATV-yritystietokanta on tarkoitus ottaa käyttöön Business Finlandissa, ELY-keskuksissa, TE-toimistoissa ja Finnverassa. Lisäksi siihen on rakennettu (tai ollaan rakentamassa) rajapinnat muun muassa Maaseutuviraston (Mavin), ulkoministeriön sekä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukesin) tietojärjestelmiin. Mavin järjestelmään rajapinta on tällä hetkellä raken-

⁴¹ TEM:n yhteydessä toimii myös yritysneuvottelukunta, joka pyrkii yhtenäistämään käytäntöjä ja edistämään hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Neuvottelukunnassa on edustus keskeisimmistä valtiontukea myöntävistä ministeriöistä. Ks. Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä, 429/2016, 6 §.

⁴² Kaikki Suomen valtiontuki-ilmoitukset, siis sekä TEM:n että MMM:n koordinoimat, toimittaa komissiolle lopulta Suomen pysyvä edustusto Euroopan Unionissa (EUE).

nettu niin, että Mavi tuottaa tietoa ATV:hen, mutta tieto ei vielä kulje toisinpäin, koska Mavissa ei ole nähty tarpeelliseksi maksaa tämänsuuntaisesta tiedosta.⁴³ Muutaman vuoden kuluttua asiakastietovarannon on tarkoitus kattaa myös maakuntien ja muiden alueellisten yrityspalveluja tuottavien toimijoiden (kunnat, kuntien kehitysyhtiöt ym.) tapahtumatiedot mukaan lukien niiden yksittäisille yrityksille myöntämät valtiontuet, samoin kuin tiedot rakennerahastoista (EAKR, ESR) myönnettyistä tuista. Jälkimmäiset tiedot on nykyään koottu EURA 2014 -järjestelmään, jonka kautta niitä myös haetaan.⁴⁴

Tavoitteeksi on asetettu, että uusi asiakastietovaranto olisi kaikkien nykyisten toimijoiden käytössä vuonna 2019. Tällöin se olisi myös integroitu niiden järjestelmiin. ATV:n kautta valtiontuet raportoitaisiin myös EU:n ns. avoimuusvelvoitteeseen liittyvään, suurimpia tukia koskevaan komission avoimuustietojärjestelmään (*TAM, Transparency Award Module*) ja Tilastokeskukseen. Kun ATV ja sen käyttöjärjestelmä Y-CRM saadaan valmiiksi, ASKOn ylläpito lopetetaan. Tämän on tarkoitus tapahtua vuoden 2018 lopussa.

Uuden järjestelmän toteutusaikataulu liittyy suunniteltuun aluehallinnon muutokseen, jossa ELY-keskusten hoitamat yrityspalvelut ja TE-toimistojen työvoimapalvelut on tarkoitus koota yhteen ja siirtää maakuntien vastuulle. Nämä ns. kasvupalvelut on tarkoitus tuottaa maakunnissa ensisijaisesti ”kilpailullisella monituottajamallilla” eli käytännössä yhä useammin ostopalveluina. Yhteisen ja kaikkien palveluntuottajien käytettävissä olevan yrityspalvelutietokannan ja -järjestelmän asema nousee yhdeksi keskeiseksi seikaksi mallin toimivuuden ja käytännön toteutuksen kannalta.⁴⁵

Jos maakunta- ja aluehallinnon muutos toteutuu suunnitellusti, yrityspalveluita tulee 2020-luvulla tarjoamaan entistä suurempi joukko toimijoita. Tämän vuoksi TEM:ssä on määritelty tavoitteilaksi, että *kaikki* yritysasiakkaiden palveluihin liittyvät tuki- ja muut tiedot olisivat yhteisessä asiakastietovarannossa (ATV:ssa) vuonna 2021. Myös kaikki Suomessa myönnetty *de minimis* -tuet olisivat viimeistään tuolloin koottuna yhteen tietokantaan ja näkyvillä eri toimijoille (käyttövaltuuksien puitteissa). *De minimis* -tukien kasautumisen seurannan kannalta keskeistä on nimenomaan kattavan ja hyvin toimivan ATV:n aikaansaaminen.

Alkutuotannon ja maaseudun tukien seuranta

Kuten edellä mainittiin, TEM ei koordinoi maatalous-, maaseutu- ja kalastusalan valtiontukia vaan ne ovat maa- ja metsätalousministeriön vastuulla. Tämä koskee myös *de minimis* -tukia. Maatalous- ja kalastusala ovat vähämerkityksisten tukien seurannassa muutenkin poikkeuksia, koska komissio on asettanut kullekin jäsenvaltiolle enimmäismäärän, kuinka paljon jäsenmaa voi myöntää vähämerkityksisiä tukia näille kahdelle toimialalle. Enimmäismäärä perustuu osuuteen alan tuottamasta arvonnalisästä.⁴⁶

Suomessa Maatalousvirasto (Mavi) ylläpitää rekisteriä maatalousalalle ja maaseutuohjelman puitteissa myönnettyistä valtiontuista (ml. *de minimis*). Rekisteri on rakennettu sähköisen Hyrrä-asiointijärjestelmän pohjalle, jonka kautta haetaan maatalouden investointituet, nuorten viljelijöiden

⁴³ ATV:n ylläpito tullaan rahoittamaan ainakin osittain käyttäjäkohtaisilla maksuilla.

⁴⁴ EURA 2014 on rakennerahastotukien (EAKR ja ESR) hallinnointijärjestelmä. Varsinaiset tukipäätökset tehdään muualla, pääosin ELY-keskuksissa.

⁴⁵ Maakunta- ja aluehallinnon muutoksen yhteydessä ELY-keskukset ja TE-toimistot lakkautetaan ja elinkeinojen edistäminen ja työllisyyden hoito siirtyvät valtiolta maakuntien vastuulle. Lisäksi kyseisiä tehtäviä koskevat yleiset säännökset kootaan uuteen kasvupalvelulakiin. Muutoksen yhteydessä myös ELY-keskuksia ja TE-toimistoja joidenkin valtiontukien maksatuksissa palvelleen kehittämis- ja hallintokeskuksen eli KEHA-keskuksen toiminta järjestetään uudelleen.

⁴⁶ Maataloustuotannon alalla *de minimis* -tukien enimmäismäärä on Suomessa 46,33 miljoonaa euroa kolmen peräkkäisen verovuoden pituisen jakson aikana. Kalastuksessa ja vesiviljelyssä vastaava raja on 7,45 miljoonaa euroa.

aloitustuet, maaseudun kehittämis- ja yritystuet ja neuvontakorvaukset. Järjestelmässä tuen hakijaa pyydetään ilmoittamaan aiemmin saadut *de minimis* -tuet. Tieto joistakin hakijalle aikaisemmin myönnettyistä vähämerkityksisistä tuista välittyy automaattisesti Mavin järjestelmästä, mutta tällaisia tukia on vain muutama ja ne kaikki koskevat maataloutta.

Mavin tukirekisteriin on lisäksi rakennettu rajapinta, jonka avulla maatalouden ja maaseutuohjelman tukitiedot (ml. *de minimis*) voidaan yhdistää työ- ja elinkeinoministeriön ASKO-järjestelmän sisältämiin tietoihin. Kuten edellä mainittiin, rajapinta on rakennettu myös uuteen asiakastietovarantoon (ATV), mutta tässä vaiheessa vain niin, että Mavi toimii tiedon syöttäjänä.

Myös Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR) tuet haetaan Mavin ylläpitämän Hyrrä-järjestelmän kautta. Näiden tukien maksatuksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan yhteinen kehittämis- ja hallintokeskus eli KEHA-keskus. Kalastusalan *de minimis* -tukien määrää (joka on hyvin vähäinen), seuraa maa- ja metsätalousministeriön luonnonvaraosasto (elinkeinokalatalousyksikkö).

Metsätalouden tukirekisteri

Metsätaloudessa ei ole tähän mennessä ollut tarvetta keskitetyille *de minimis* -tukirekisterille, koska kaikki alan vähämerkityksiset tuet ovat olleet verotukia (ks. tarkemmin luku 4.1). Niiden seurannan on hoitanut verohallinto. Toisaalta, jos metsänomistaja on saanut myös muita *de minimis* -tukia esimerkiksi maaseutuohjelman, Tekesin, Business Finlandin tai Finnveran kautta, kasautumisen valvonta on perustunut pääasiassa tai ainakin viime kädessä hänen omiin ilmoituksiinsa. Keskeistä on tällöinkin valvonnan kannalta ollut se, onko tuensaaja ollut valtiontukisääntöjen näkökulmasta sama yritys.

Kun Suomessa oltiin vuonna 2009 siirtymässä vähämerkityksiseen tukeen nuoren kasvatustukien hoidossa, energiapuun korjuussa ja haketuksessa, metsänomistajan *de minimis* -tuet sisältävän keskitetyn rekisterin perustamista esitettiin.⁴⁷ Samassa yhteydessä todettiin, että metsäkeskusten Kemera-tietojärjestelmä, jolla hallinnoidaan rahoitushakemukset ja niiden perusteella tehdyt päätökset, on metsänomistajatietojen osalta keskitetty järjestelmä. Lisätalousarvioissa metsäkeskusten valtionavustusmomentille myös lisättiin 150 000 euroa vähämerkityksisestä tuesta aiheutuviin tietojärjestelmämuutoksiin. Kyseinen laki ei kuitenkaan koskaan tullut voimaan.

Jos Kemera-tuet myönnettäisiin jatkossa vähämerkityksisinä, Suomen metsäkeskuksen Kemera- ja Ahjo-tietojärjestelmät tulisi sovittaa yhteen uuden asiakastietovarannon (ATV) ja TEM:n alaisten ja eräiden muiden toimijoiden käyttämän Y-CRM-järjestelmän kanssa. Toisaalta tällainen integrointi joudutaan toteuttamaan joka tapauksessa parin seuraavan vuoden kuluessa, koska tarkoituksena on luoda Suomeen kaikki tuet ja toimialat kattava valtiontukirekisteri. Toinen vaihtoehto tekniselle toteutukselle lienee se, että Kemera-järjestelmästä rakennetaan rajapinta Mavin tietojärjestelmään, jonka kautta Kemera-tukitiedot sitten siirtyvät valtakunnalliseen yritysasiakastietovarantoon ja ovat myös Y-CRM-järjestelmän käyttäjien hyödynnettävissä.⁴⁸

Koska toistaiseksi Mavi on sopinut tiedon liikkumisesta vain yhteen suuntaan (Mavi → ATV), jälkimmäinen vaihtoehto ei sellaisenaan palvelisi metsätalouden tukien ja muiden tukien kasautumisen seurantaan kattavasti. Toisin sanoen metsäkeskuksessa ei pystyittäisi tarkistamaan, onko metsänomistaja saanut muita kuin metsätalouden tai maatalouden *de minimis* -tukia. Toisaalta lienee vain ajan kysymys, milloin tieto liikkuu järjestelmien välillä molempiin suuntiin.

⁴⁷ ”Metsäkeskuksiin on perustettava rekisteri, josta käy ilmi myönnetyn vähämerkityksisen tuen määrä ja metsänomistajan ilmoittamat hänen muualta saamansa vähämerkityksiset tuet.” (HE 54/2009)

⁴⁸ Maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston tulossopimuksessa on sovittu, että ”Hyrrän asiakas- ja tapahtumatiedot määritellään ja tuotetaan TEM:n hallinnonalan asiakastietojärjestelmään siten, että ne ovat hyödynnettävissä uudessa CRM-järjestelmässä, kun em. järjestelmä otetaan käyttöön” (Maa- ja metsätalousministeriön ja... 2017, s. 17).

Koska metsälahjavähennys on valtiontuki, myös se tulee sisällyttää ATV-tietokantaan. Tämä on tarkoitus hoitaa verohallinnon tietojärjestelmien kautta. Käytännön vetovastuu tämänkin osahankkeen toteutuksesta on Business Finlandilla.

EU:n rekisterit ja julkisuusvaatimukset

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sovelletaan viranomaisiin ja eräisiin muihin kyseisen lain soveltamisalassa mainittuihin organisaatioihin. Lain mukaan viranomaisten asiakirjat, myös valtiontukiin liittyvät, ovat lähtökohtaisesti julkisia.

Myös Euroopan unioni on viime vuosina pyrkinyt lisäämään valtiontukien läpinäkyvyyttä. Komission hyväksymien (ryhmäpoikkeusasetuksiin tai ennakkoilmoitusmenettelyyn perustuvien) tukiohjelmien ja tapauskohtaisten tukien tiedot löytyvät komission valtiontukirekisteristä. Myös komission hyväksymät kaksi viimeistä Kemera-tukiohjelmaa löytyvät rekisteristä tunnuksilla *State Aid Cases N 130a/2007* ja *SA.41046 (2015/N)*. *De minimis* -tukia komission rekisterissä sen sijaan ei ole. Lisäksi ns. avoimuussivustolla julkaistaan jäsenvaltioiden myöntämien yksittäisten yli 500 000 euron valtiontukien perustiedot. Tässä avoimessa rekisterissä julkaistaan tiedot myös maatalouden alkutuotannon yli 60 000 euron sekä kalastus- ja vesiviljelyalan yli 30 000 euron tuista. Komission julkaisee myös vuosittaisia ns. valtiontukien tulostaulua (*State Aid Scoreboard*) jäsenvaltioiden valtiontukimenoista.

Kun kyse on EU:n maaseuturahaston (EAFRD) osarahoittamasta toimenpiteestä tai kansallisena lisärahoituksena tällaisiin toimenpiteisiin myönnetystä tuesta, Maaseutuvirasto julkaisee vuosittain tiedot tuensaajista ja heille maksetusta tuesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 111 artiklassa tarkoitetuilla verkkosivuilla.⁴⁹ Muista Suomessa käytössä olevista rakennerahastoista (EAKR ja ESR) myönnettyjä tukia voi selata TEM:n ylläpitämän EURA 2014 -järjestelmän tietopalvelussa.⁵⁰ Molemmat tietopalvelut sisältävät mahdolliset vähämerkityksiset tuet mutta niitä ei saa avoimissa tietohauissa eroteltua.

Tulevat muutokset EU-rahoituksessa, ohjelmissa ja sääntelyssä

Euroopan komissio antoi 2.5.2018 ensimmäisen esityksen koskien unionin vuosien 2021–2027 rahoituskehystä eli budjettia. Kesän 2018 kuluessa se täsmensi sitä eri politiikan osa-alueita koskevilla tarkemmilla esityksillään, minkä jälkeen alkoivat komission ja jäsenvaltioiden väliset neuvottelut. Täsmennykset koskivat myös metsätalouden kannalta kiinnostavia asioita, erityisesti Euroopan unionin maatalous- ja maaseutupolitiikan ja näin ollen myös maatalousrahaston painotuksia, samoin kuin yhteisen ilmasto- ja energiapolitiikan sekä aluepolitiikan sisältöä.⁵¹

Komission tavoitteena on saavuttaa budjettisopu keväällä 2019, mutta jäsenmaat ovat pitäneet aikataulua epärealistisena. Todennäköisempää on, että sopu saavutetaan vasta vuonna 2020 uuden komission aikana, koska etenkin unionin koheesiopolitiikkaan liittyy erittäin vaikeita kysymyksiä. Osa niistä koskee Euroopan unionin oikeusperiaatteita. Sopu edellyttää jäsenmaiden yksimielisyyttä ja EU-parlamentin puoltaa.

Komission ensimmäisessä esityksessä (2.5.2018) koheesiopolitiikan ja maatalouspolitiikan rahoitus vähenisi 5–7 prosenttia. Suomi ei saa tukea koheesiorahastosta, mutta maatalous- ja maaseutupolitiikassa EU-rahoituksen merkitys on ollut Suomessa merkittävä. Tämä asetelma lisää epävarmuutta siitä, missä määrin metsätalouden toimenpiteitä voidaan Suomessa 2020-luvulla rahoittaa

⁴⁹ https://tietopalvelu.mavi.fi/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Published/raportointi.qvw&Sheet=SH_INTRO&anonymous=true

⁵⁰ <https://www.eura2014.fi/rrtiepa/index.php>

⁵¹ Komissio julkisti 1.6.2018 esityksen siitä, miten unionin yhteinen maatalouspolitiikka (CAP) rahoitetaan vuosina 2021–2027. Sen mukaan sekä maatalouden suorat tuet että maaseudun kehittämistuet vähenisivät, mutta jäsenvaltiot saisivat aikaisempaa enemmän vapauksia tukirahojen käyttämiseen.

maaseutuohjelmasta ja EU:n maaseuturahastosta. Metsätalouden kannalta yksi keskeisimmistä kysymyksistä on se, miten EU-rahoitus jaetaan maatalouden ja maaseudun tukien välillä.

Valtiontukien näkökulmasta ryhmäpoikkeus- ja *de minimis* -asetusten sisällöt, samoin kuin Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalousalan ja maaseutualan valtiontuista⁵², tulevat olemaan erittäin tärkeitä myös uudella rahoitus- ja ohjelmakaudella. Maatalousalan *de minimis* -asetuksen uudistus on jo alkanut komissiossa, ja tukirajan nykyistä enimmäismäärää tultaneen nostamaan joko 20 000 tai 25 000 euroon. Kuulemismenettely on parhaillaan menossa ja Suomen kanta valmistelussa. Uudistukseen liittyen maa- ja metsätalousministeriö on valmistautumassa edelleen kehittämään maatalousalan *de minimis* -rekisteriä, jollaista komissio on tuoreessa esityksessään edellyttänyt siinä tapauksessa, että enimmäismäärä nostettaisiin 25 000 euroon (tilanne 4.5.2018).

Niin sanottua SGEI -*de minimis* -asetuksen voimassaoloa ollaan parhaillaan jatkamassa mutta vain vuoden 2020 loppuun ja vain siksi, että muuten sen voimassaolo päättyisi kaksi vuotta ennen muita *de minimis* -asetuksia 31.12.2018.

Yleisen *de minimis* -asetuksen uudistamista komissio ei sen sijaan ole vielä käynnistänyt (tilanne 4.7.2018). Suomessa ollaan kuitenkin varautumassa tukien sähköisten seuranta- ja hallinnointirekistereiden laajempaan käyttöön ottoon. Kesäkuussa 2017 hallituksen kilpailukyvyn aliministeriryhmä linjasi, että kansallista tukien rekisteröintiä kehitetään, toisin sanoen Suomessakin pitäisi edetä valtiontukien keskitettyä hallintaa kohti. Käytännössä tämä tarkoittaa uuden yritysasiakastietovarannon (ATV) käyttöönottoa.

⁵² Ks. Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (EUVL 2014/C 204/01)

4. *De minimis* -tukien kohteet ja myöntäjät Suomessa

Suomessa on useita tahoja, jotka myöntävät *de minimis* -tukia. Seuraavassa tarkastellaan, missä määrin tällaiset tuet voivat nykyisin ohjautua yksityismetsätalouteen ja erityisesti sen varsinaista alkutuotantoa harjoittaville toimijoille (metsänomistajille). Tarkastelun lähtökohta on työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2013 laatima muistio, jonka mukaan Suomen yritystuista osin tai kokonaan *de minimis* -sääntelyyn perustuvat esimerkiksi ELY-keskusten yritysten kehittämisavustukset, TE-toimistojen starttiraha, Tekesin nuorten innovatiivisten yritysten tuki, Finnveran lainojen ja takausten tukielementit sekä kuntien myöntämät yritystuet (U 29/2013 vp).

TEM:n muistion mukaan Suomessa myönnettiin vuonna 2010 *de minimis* -tukia yhteensä arviolta noin 300 miljoonaa euroa (ei sisällä kuntien myöntämiä tukia). *De minimis* -asetuksen käyttö tukien perusteena lieenee sittemmin hieman lisääntynyt, mutta muutoksen suuruusluokkaa on vaikea arvioida, koska myös ryhmäpoikkeusasetusten soveltamisalat ovat laajentuneet vuodesta 2014 selvästi niin, että nykyään vain harvat valtiontuet ilmoitetaan (notifioidaan) ja hyväksytetään etukäteen komissiossa.

Tarkastelussa pyritään ottamaan huomioon myös muut kuin *de minimis* -tuot erityisesti siltä osin, kun kyse voi olla samoista tukikelpoisista kustannuksista ja hankekohtainen enimmäistukitaso tai enimmäistukimäärä on määrätty ryhmäpoikkeusasetuksissa tai komission päätöksissä. Tällainen kuvaus luo perustan myöhemmälle tarkastelulle, jossa pyritään arvioimaan, voitaisiinko – ja kannattaisiko – Kemeran kaltainen metsänomistajille suoria tukia allokoiva järjestelmä toteuttaa jatkossa *de minimis* -perusteisena.

4.1. Metsätalous

4.1.1. Metsälahjavähennys

Suomessa on tähän mennessä myönnetty *de minimis* -perusteisia valtiontukia metsätalouden alkutuotantoon vain verojärjestelmän kautta. Tällaisia tukia on ollut viimeisen vuosikymmenen aikana käytössä viisi:

- puunmyyntitulojen määräaikainen osittainen verovapaus (vuosina 2008–2011),
- ensiharvennustulojen määräaikainen verovapaus (2008–2009),
- metsävähennys (2008–2012)
- yhteismetsien (yhteisetuksien) pääomatuloverokantaa alempi verokanta (2012)⁵³ ja
- metsälahjavähennys vuodesta 2017 alkaen.

⁵³ Vuosina 1993–2011 yhteismetsien puun myyntituloja verotettiin yhteisöverokannan mukaan. Kataisen hallituksen syksyllä 2011 tekemien päätösten seurauksena yhteisöverokanta alennettiin vuoden 2012 alusta 25 prosenttiin (lopulta 24,5 prosenttiin) ja pääomatuloverokannaksi määrättiin 30 tai 32 prosenttia. Päätösten seurauksena (vuonna 2005 eriytetty) pääomatulo- ja yhteisöverokantojen ero kasvoi 5–7 prosenttiyksikön suuruiseksi, minkä katsottiin tarjoavan yhteismetsille kohtuuttoman suuren veroedun tavallisiin metsänomistajiin (luonnolliset henkilöt, verotusyhtymät ja kuolinpesät) verrattuna. Tämän vuoksi yhteismetsien puun myyntituloihin päätettiin vuoden 2012 alusta soveltaa kiinteää, yhteisetuksien verokantaa (28 %). Lainvalmistelun aikana nousi esiin kysymys, tulisiko yhteismetsille pääomatulon tuloveroprosenttia 2–4 prosenttiyksikköä alhaisemman verokannan muodossa myönnettävää etua pitää EU:n kieltämänä valtiontukena. Verovuonna 2012 se sellaiseksi tulkittiin, kuten myös metsävähennys, mutta ei enää seuraavina vuosina. Ks. tarkemmin Viitala ja Leppänen (2014).

Kaikki edellä mainitut tuet ovat vaatineet erityisiä, vain tiettyä tuotannonalaa koskevia muutoksia tuloverolakiin.⁵⁴ Kaksi ensin mainittua verovapautta ovat päättyneet, eikä metsävähennystä ja yhteismetsien verohuojennusta enää tulkita valtiontueksi vaan yleiseen verojärjestelmään kuuluviksi.⁵⁵ Tällä hetkellä vain metsälahjavähennys luetaan valtiontueksi ja siihen sovelletaan *de minimis* -asetusta (Tuloverolaki 1535/1992, 55d §).

Metsälahjavähennys, joka otettiin käyttöön vuoden 2017 alussa, on metsämaata lahjaksi tai lahjanluonteisella kaupalla saaneelle henkilölle maksetun lahjaveron perusteella muodostunut vähennyspohja, jota hän voi käyttää 15 vuoden kuluessa lahjoitusvuoden jälkeen vähennyksinä metsätalouden pääomatulosta. Metsälahjavähennyspohjaa syntyy, kun arvostamislain mukainen metsän arvo ylittää 30 000 euroa tai metsämaan ala ylittää 100 hehtaaria. Jos lahjan antajia on useampia, kunkin osuus tulkitaan eri lahjaksi.⁵⁶

Toisin kuin käyttämätön metsävähennyspohja, käyttämätön metsälahjavähennyspohja ei siirry metsätalouden luovutuksessa uudelle omistajalle olipa siirto vastikkeeton tai vastikkeellinen. Metsälahjan saajan kuollessa ennen kuin lahjoituksesta on kulunut 15 vuotta, kuolinpesä voi käyttää metsälahjavähennyspohjaa kuolinvuodelta mutta ei sen jälkeen.

Metsälahjavähennyksen enimmäismäärää rajoittaa vähennykselle säädetyn enimmäismäärän lisäksi *de minimis* -tukikatto. Verovuonna tehtävä metsälahjavähennys on enintään 50 prosenttia kyseisen vuoden metsätalouden puhtaasta pääomatulosta mutta kuitenkin korkeintaan 195 000 euroa. Tällä rajoitteella on pyritty estämään sallitun *de minimis* -perusteisen valtiontuen enimmäismäärän ylittyminen kolmen peräkkäisen vuoden aikana. Myös vaatimus valtiontukien läpinäkyvyydestä edellyttää, että verotuilla on enimmäismäärä.

Vuosittaisesta metsälahjavähennyksestä (enintään 195 000 €) vain osa on valtiontukea. Valtiontueksi katsotaan ilman metsälahjavähennystä määrättävän veron ja metsälahjavähennys huomioon ottaen määrätyn veron erotus. Jos *de minimis* -tuet yhdessä metsälahjavähennyksestä syntyvän tuen kanssa ylittävät 200 000 euron tukikaton, metsälahjavähennys myönnetään vain osittaisena siten, ettei tukikatto ylitä (HE 158/2016 vp, s. 41–42). Toisin sanoen, jos vuotuinen metsälahjavähennys on enimmäismäärän mukainen 195 000 euroa ja efektiivinen pääomatuloverokanta lähestyisi 34 prosenttia, tuen määräksi muodostuisi kolmen peräkkäisen vuoden aikana 198 900 euroa, mikä on juuri alle yleisen *de minimis* -asetuksen salliman enimmäismäärän.⁵⁷

Metsälahjavähennys katsotaan myönnetyksi silloin, kun lopullinen verotus valmistuu.⁵⁸ Verohallinto laskee metsälahjavähennyksestä verotuksessa muodostuvan *de minimis* -tuen määrän ja välittää siitä tiedon verovelvolliselle. Verohallinto seuraa tuen enimmäismäärän karttumista, mutta jos veroilmoituksen antamisen eli metsälahjavähennyksen vaatimisen jälkeen (ennen verovuoden verotuksen valmistumista) metsänomistaja saa vielä muuta *de minimis* -tukea, hänen on ilmoitettava myös näiden tukien määrä. Metsänomistajan on vaadittava metsälahjavähennystä vuosittain.

⁵⁴ Laki tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 1085/2008, Laki tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta 1515/2011, 124 c §, Laki tuloverolain muuttamisesta 1318/2016.

⁵⁵ Metsävähennyksen ja yhteismetsien verohuojennusten valtiontukioikeudellista tulkintaa ei ilmeisesti koskaan selvitetty sillä tavalla kuin oli alun perin tarkoitus (ks. Viitala ja Leppänen 2014).

⁵⁶ Sadan hehtaarin pinta-ala raja säädettiin sen vuoksi, että Pohjois-Suomessa ja eräissä saaristoalueiden kunnissa metsämaan arvostamislain mukainen tuottoarvo voi olla varsin matala, jolloin metsämaan pinta-alavaatimus voisi nousta hyvin suureksi ennen kuin se oikeuttaisi metsälahjavähennykseen (HE 158/2016 vp, s. 21).

⁵⁷ $(0,34 \times 195\,000\text{ €}) \times 3 = 198\,900\text{ €}$.

⁵⁸ Käytännössä metsänomistaja täyttää Metsätalouden veroilmoituksen eli 2C-lomakkeen helmikuun loppuun mennessä. Verohallinto vahvistaa sen perusteella metsätalouden pääomatulon esitetyttyyn veroilmoitukseen, jonka liitteenä verovelvollinen palauttaa Metsälahjavähennyslomakkeen eli 2L-lomakkeen toukokuussa. Metsälahjavähennyksen voi saada, jos metsätalouden pääomatuloja on yrittäjävähennyksen (5 %) jälkeen vähintään 3 000 euroa, mikä oikeuttaa pienimpään mahdolliseen 1 500 euron vähennykseen verovuodelta.

De minimis -tukikaton vaikutus

Kuinka montaa metsänomistajaa metsälahjavähennys ja *de minimis* -tukikatto sitten voisivat koskea?

Metsälahjavähennyksen vuotuiset enimmäismäärät (enintään 50 prosenttia metsätalouden puhdas pääomatulosta ja enintään 195 000 euroa) ylittyvät vasta, kun metsätalouden vuotuinen puhdas pääomatulo ylittää 390 000 euroa. Vuoden 2014 verotustietojen mukaan yli 390 000 euroa metsätalouden puhdasta pääomatuloa saaneita oli vain neljä henkilöä ja kaksi verotusyhtymää (HE 158/2016 vp, s. 22–23). On tietysti mahdollista, että uusi verovähennys kannustaa joitakin metsänomistajia lisäämään hakkuita niin, että näin suuria metsätalouden puhtaita pääomatuloja saavien omistajien määrä voi jatkossa jonkin verran lisääntyä. Täyden *de minimis* -tuen saamiseksi metsätalouden puhtaan pääomatulon tulisi olla kolmen vuoden ajalta yhteensä 1 170 000 euroa.

Metsälahjavähennyksestä saatava verotuki riippuu monesta yksittäisestä tekijästä, mikä tekee sen kasautumisvaikutusten arvioinnista erityisen hankalan. Metsälahjavähennyspohjaan vaikuttavat lahjoitettavan metsätilan sijainti, joka määrää metsämaan laskennallisen tuottoarvon ja vaikuttaa myös metsämaan käypään arvoon, metsämaan ala, saajan lahjaveroluokka (useimmiten I-veroluokka) ja lahjan antajien määrä (useimmiten yksi tai kaksi). *De minimis* -tuen kasaantumiseen vaikuttaa lisäksi se, kuinka nopeasti lahjansaaja aikoo myydä puuta lahjaksi saamalta tilaltaan.

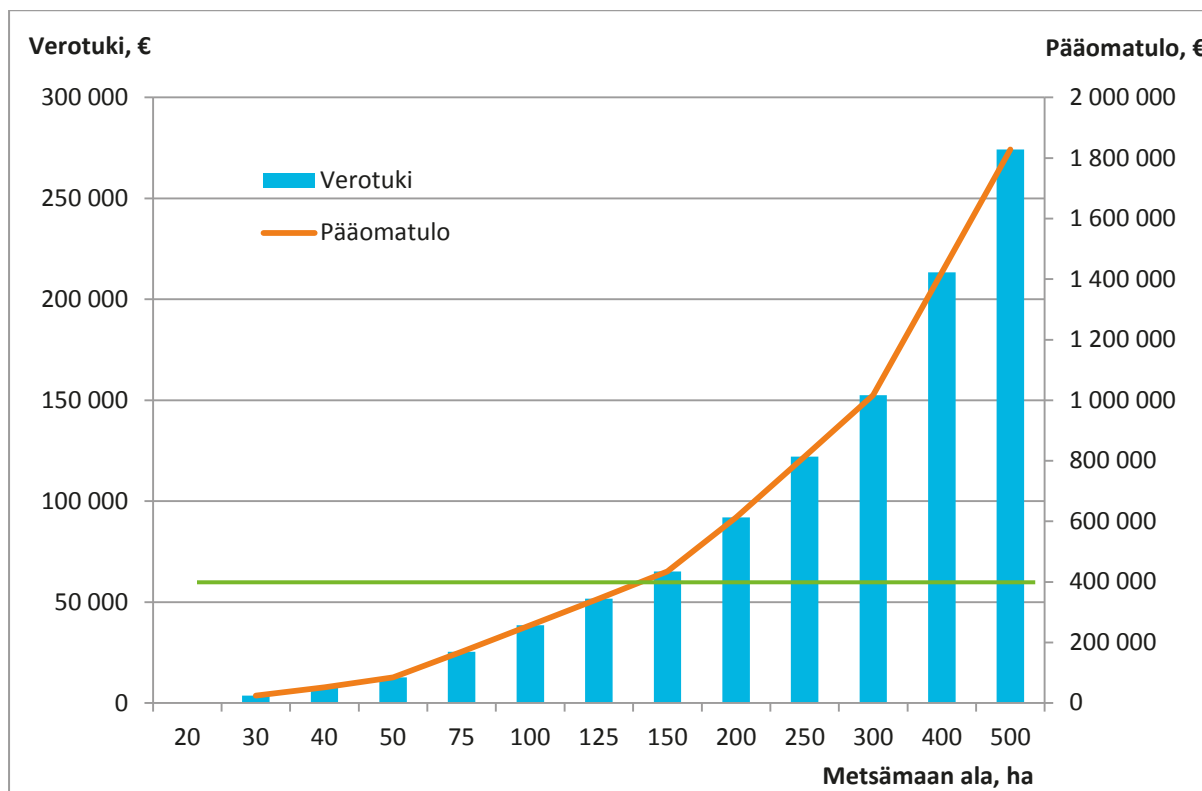
Oletetaan, että henkilö saisi yhdeltä henkilöltä lahjaksi metsätilan Päijät-Hämeen Hartolasta, tyypillisestä metsäisen Suomen kunnasta. Metsämaan laskennallinen keskimääräinen tuotto Hartolassa on 147,71 euroa hehtaarilta vuodessa.⁵⁹ Hartolassa metsämaan käypä arvo oli Maanmittauslaitoksen kauppahintarekisterin mukaan vuosina 2015–2017 noin 5 000 euroa hehtaarilta. Näillä lähtötiedoilla pienin metsälahja, josta syntyisi metsälahjavähennysoikeutta hieman yli vaaditun minimimäärän (1 500 €), on 21,6 hehtaaria, jolloin *de minimis* -verotukea syntyisi noin 450 euroa. Tämä edellyttäisi hieman yli 3 000 euron metsätalouden puhdasta pääomatuloa.⁶⁰

Kuvassa 2 on tarkasteltu, miten verotuki kehittyy metsätilan koon kasvaessa ja kuinka suurta metsätalouden puhdasta pääomatuloa se edellyttäisi. Vuotuinen metsälahjavähennyksen enimmäismäärä, 195 000 euroa, toteutuu Hartolassa hieman alle 138 hehtaarin metsälahjalla, jolloin verotukea kertyy noin 58 500 euroa (34 %:n pääomatuloverokannalla 66 300 e). Tuen saaminen edellyttäisi 390 000 euron edestä hakkuutuloja kaikki kulut vähennettynä, mikä puolestaan tarkoittaisi likimain 10 000 kuutiometrin hakkuumäärää, eli keskimäärin noin 70 m³/ha koko metsätilan alueelta. Jotta *de minimis* -enimmäistukimäärä kertyisi yksinomaan metsälahjavähennyksestä, lahjaksi saadun metsätilan koon pitäisi Hartolassa olla noin 340 hehtaaria, jolla tehtäisiin kolmen peräkkäisen vuoden aikana vuosittain noin 10 000 kuutiometrin hakkuut, joista saataisiin yhteensä 1 170 000 euron puhdas pääomatulo. Kuten edellä kuitenkin kävi ilmi, yksittäisenä vuonna yli 390 000 euroa metsätuloa saaneita metsänomistajia oli vuoden 2014 verotustietojen mukaan vain kuusi, joten metsälahjavähennys yksinään ei ainakaan tämän tiedon perusteella muodosta suurta ongelmaa.

Niiden metsänomistajien määrä, jotka ylipäänsä voisivat hyödyntää metsälahjavähennystä, ei ole kovin suuri. Hallituksen esityksessä metsälahjavähennykseen oikeuttavia omistajanvaihdoksia arvioitiin tapahtuvan vuosittain 1 400–1 700 (HE 158/2016 vp, s. 30). Vähennykseen oikeutettujen määrä tietenkin karttuu sitä mukaa, kun uusia omistajanvaihdoksia tapahtuu.

⁵⁹ Keskimääräinen vuotuinen tuotto vaihteli vuonna 2017 kunnittain Utsjoen nolasta eurosta Kärkölen 181,05 euroon hehtaaria kohti. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/paatokset/47452/verohallinnon-paatös-metsän-keskimääräisestä-vuotuisesta-tuotosta/>

⁶⁰ Metsälahjavähennyslaskelmat perustuvat Suomen metsäkeskuksen metsälahjaverolaskuriin, jossa ei ole otettu huomioon yrittäjävähennystä (5 %). <https://metsalahjavahennyslaskuri.metsakeskus.fi/>



Kuva 2. Metsälahjavähennyksen nettohyödyn eli *de minimis* -verotuen riippuvuus lahjaksi saadun metsätilan koosta ja metsätalouden puhtaasta pääomatulosta. Esimerkki on laskettu Hartolasta, jossa metsämaan laskennallinen tuotto 2017 oli 147,71 euroa hehtaaria kohti ja metsämaan käypä hinta noin 5 000 euroa hehtaaria kohti vuosina 2015–2017. Vihreä viiva kuvaa vuotuisen metsälahjavähennyksen maksimäärän (195 000 €) tuottamaa vuotuista verotukea, kun pääomatuloverokanta on 30 prosenttia.⁶¹

Jos oletetaan, että puolet vuosittain syntyvästä vähennykseen oikeutettujen joukosta pystyisi käyttämään kaiken saamansa metsälahjavähennyksen kolmen lahjasaantoa seuraavan vuoden aikana ja loput laissa määritellyn 15 vuoden kuluessa, vähennykseen oikeutettujen määrä olisi 15 vuoden kuluttua noin 10 000–13 000 metsänomistajaa. Tämäkin on todennäköisesti yliarvio, sillä hallituksen esityksen laskelmassa on oletettu, että lahjanantajia ja lahjansaajia olisi kumpiakin yksi, mutta useissa tapauksissa ainakin saajia on useampia. Tällöin metsälahjavähennykseen oikeuttava raja-arvo ei välttämättä ylity tai ylittyy vain vähän ja metsälahjavähennyspohja jää pieneksi (Hänninen ja Leppänen 2016, s. 60–61). Jos vähennyspohja taas jää kovin pieneksi, lahjansaajan ei välttämättä ole järkevää vaatia vähennystä, koska se rajoittaa lahjaksi saadun metsätilan edelleen luovuttamista 15 vuoden ajan.

Käytännössä toteutuvan verotuen määrä jäisi valtaosalla metsälahjansaajista muutamiin tuhansiin tai muutamaan kymmeneen tuhanteen euroon kolmen peräkkäisen vuoden aikana. Metsälahjavähennys ei näin ollen muodostane merkittävää vähämerkityksisten tukien kasaantumisongelmaa joitakin hyvin suuria ja runsaspuustoisia metsätiloja lukuun ottamatta, jos niitä ylipäänsä lahjana annetaan.

⁶¹ Pääomatulojen veroprosentti on 30 000 euroon saakka 30 % ja sen jälkeen 34 %.

Verotukien ja Kemera-tukien kasautumisesta

Ennen kuin siirrytään tarkastelemaan tilannetta, jossa Kemera-tuet – tai osa niistä – myönnettäisiin vähämerkityksisinä, on hyödyllistä käydä lyhyesti läpi se kokemus, joka Suomessa on aikaisemmin saatu Kemera-tukien kasautumisesta metsätalouden *de minimis* -perusteisten verotukien kanssa.

Kuten luvussa 3.2 (s. 21) todettiin, *de minimis* -tukien myöntämiseen voi liittyä tahaton kasautumisriski silloin, jos tukia myönnetään useasta eri lähteestä tai usealla eri perusteella samoihin kustannuksiin. Tällainen päällekkäisten tukien tilanne oli syntyä Suomen metsätaloudessa vuonna 2008, kun tietyt tukitoimenpiteet (puunmyyntitulojen määräaikaisten verohuojennukset ja metsävähennys-oikeuden laajennus) toteutettiin *de minimis* -perusteisesti ja komissio oli hyväksynyt kestävän metsätalouden rahoituslain mukaiseksi tuki-intensiteetiksi enintään 100 prosenttia.⁶²

Tukien kasautuminen komission päätöksen vastaisesti oli tarkoitus estää kansallisessa lainsäädännössä siten, että *samoihin tukikelpoisiin kustannuksiin* (energiapuun korjuu ja haketus) ei voinut saada sekä *de minimis* -perusteista verotukea että Kemera-tukea (ks. HE 72/2008 vp, HE 206/2008 vp). Myöhemmin hallituksen esitystä muutettiin niin, että *de minimis* -perusteinen tuki ulotettiin koskemaan myös nuoren kasvatusmetsän hoitoa sekä energiapuun korjuuta ja haketusta (HE 54/2009 vp). Lopulta Kemera-lain uudistamisesta tällä tavoin luovuttiin kokonaan.⁶³

Myös nykyisessä Kemera-laissa on pyritty estämään tukien kasautuminen. Lain 7 §:n mukaan *”...myönnettävän tuen edellytyksenä on, ettei rahoitettavaan työhön tai toimenpiteeseen ole myönnetty valtionavustuslain 4 §:n 2 kohdassa tarkoitettua julkista tukea tai verojärjestelmän kautta myönnettävää tukea taikka näitä tukia yhdessä”*. Suomen viranomaiset ovat lisäksi vahvistaneet komissiolle, että Kemera-tuki ei voi kasautua muista paikallisista, alueellisista, kansallisista tai unionin järjestelmistä samojen tukikelpoisten kustannusten kattamiseksi myönnettävän tuen kanssa (ks. SA.41046).

Metsätalouden alkutuotannossa tukien kasautuminen voisi nykyään tulla kyseeseen lähinnä silloin, jos metsänomistaja saisi tukea nuoren metsän hoidon yhteydessä kaadetun puun keräämisestä aiheutuneisiin kustannuksiin **ja lisäksi** korjatun puun myynnistä koituisi sellaista metsätalouden pääomatuloa, johon sovellettaisiin verohuojennuksia. Vuoden 2017 alusta voimassa ollut metsälahjavähennys saikin aikaan kirjeenvaihtoa komission ja Suomen välille (ks. esim. HE 158/2016 vp). Komission tulkinnan mukaan metsälahjavähennyksen muodossa annettu valtiontuki ei kasaannu nuoren metsän yhteydessä annetun pienpuun keräystuen kanssa, kun Suomi sitä erikseen vuonna 2016 komissiolta tiedusteli. Merkillepantavaa on kuitenkin se, että Suomen tiedustelu koski nimenomaan pienpuun (rangat, latvat ym.) keräyksestä saatua tuloa – ei nuoren metsän hoidosta saatavaa muuta mahdollista puunmyyntituloa (kuitupuu ja muu pieniläpimittainen puutavara).

Edellä esitetty ero voi olla siinä mielessä merkityksellinen, että Suomen komissiolle vuonna 2015 lähettämässä kirjeessä – samoin kuin Kemera-laissa ja sen esitoissa – todetaan, että tukea voidaan myöntää nuoren metsän kunnostukseen, *”jos toimenpide ei ole kaupallisesti kannattava”* (*not commercially profitable*).⁶⁴ Kyseisen rajauksen toteutuminen on pyritty varmistamaan ennen muuta mää-

⁶² HE 206/2008 vp: ”Jos metsäkohteella suoritettavasta hakkuusta saatavalle puun myyntitulolle myönnettäisiin tässä esityksessä tarkoitettu [puun myyntitulojen] osittainen tai täysi verovapaus ja hakkuusta aiheutuviin kustannuksiin myönnettäisiin mainittuja kestävän metsätalouden rahoituslain nojalla myönnettäviä tukia [taimikonhoidon ja nuoren metsän hoidon yhteydessä tehtävä energiapuun korjuu ja haketus], kysymykseen voisi tulla edellä tarkoitettu tuen kasautuminen siten, että tuki-intensiteetti voisi ylittyä.”

⁶³ Eduskunnassa vireillä olleet esitykset peruttiin marraskuussa 2010, koska komissio (DG ENV) ei hyväksynyt haketustuen maksamista metsässä tehtävästä työstä, vaan vaati tuen siirtämistä tuotantolaitoksille, mikä sitten toteutettiin alkaen 1.1.2013.

⁶⁴ ”Tukea voidaan myöntää varttuneen taimikon perkaukseen ja harvennukseen sekä verhopuuston poistoon ja harvennukseen. Tukea voidaan myöntää myös nuoren metsän kunnostukseen, jos toimenpide ei ole kaupalli-

räämällä jäävän puuston keskiläpimitan ylärajaksi 16 cm (Asetus kestävän... 2016). Näin korkea läpimittaraja voi kuitenkin joissakin hankkeissa (kohteissa) mahdollistaa tuen kaupallisesti kannattaville toimenpiteille, mikä on siis asianomaisessa laissa kielletty ja myös komissiolle tällaisen kiellon sisältävänä tukijärjestelmänä ilmoitettu.⁶⁵

Kemera-lakia koskevassa asetuksessa (263/2016) tällaisten tilanteiden syntyminen on yleisesti pyritty estämään erityisellä määräyksellä (4 §): *”Rahoitettavien toimenpiteiden toteuttamisesta tuensaajalle syntyvät tulot vähennetään toimenpiteen kokonaiskustannuksista, jos tuki määräytyy todellisten kustannusten perusteella.”* Koska nuoren metsän hoidon tuki ei määräydy todellisten kustannusten perusteella (toisin kuin esimerkiksi metsätienrakennuksessa tai turvemaiden hoidossa), vaan tukeen sovelletaan keskimääräisiä kustannuksia ja tukisumma on kiinteä (230 €/ha), nuoren metsän hoidosta kertyvä nettotulo ei vähennä kyseiselle toimenpiteelle myönnettyä tukea.

Alun perin ministeriö tiettävästi kaavailikin jäävän puuston ylärajaksi 13 cm, mikä olisi luultavasti ollut perustellumpi raja ei-kaupallisiin tarkoituksiin tarkoitettulle nuoren metsän kunnostuksen valtiontuella. Nykyinen raja on johdettu suoraan nuorten kasvatusmetsien määritelmästä: keskiläpimitta rinnankorkeudelta 8–16 cm.

Periaatteessa komissio voisi hyväksyä valtiontuen myös kaupallisesti kannattavaan nuoren metsän hoitoon. Tämä saattaisi kuitenkin edellyttää aikaisempaa vahvempaa perustelua siitä, että puumarkkinat toimivat ensiharvennusten osalta epätäydellisesti tai ensiharvennuksiin liittyy sellaisia ympäristö- tai muita ulkoisvaikutuksia, jotka edistävät unionin yhteisten tavoitteiden toteutumista. Tällöinkin olennaista olisi se, voidaanko tällaisen tuen katsoa kasautuvan metsälahjavähennykseen sisältyvän tuen kanssa. Jos kyseessä **eivät ole** samat tukikelpoiset kustannukset, kuten komissio vuonna 2016 tulkitsi pienpuun hakkuutulojen osalta (ks. edellä), tuet eivät kasaudu eikä asiaan liity tältä osin ongelmaa. Jos tukien sen sijaan voidaan katsoa kasautuvan⁶⁶, tulisi edelleen tarkastella sitä, ylittyykö komission asianomaiselle toimenpiteelle Kemera-tukijärjestelmän hyväksymisen yhteydessä asettama enimmäistuki-intensiteetti. Nuoren metsän hoidossa se on 100 %, mutta kaupallisesti kannattavaan toimenpiteeseen näin korkeaa tuki-intensiteettiä komissio ei välttämättä hyväksyisi.

Edellä esitetty kuvaa sitä hienoviritteisyyttä, joka toisinaan voi liittyä valtiontukisääntöjen tulkintaan. Kirjeessään 18.1.2016 komissiolle TEM:n kilpailu- ja valtiontukiasioista vastaava osasto esittikin varmuuden vuoksi kaksi vaihtoehtoista tulkintaa koskien metsälahjavähennyksen ja nuoren metsän kunnostuksen tuen kasautumista (ks. To European Commission... 2016). Ensisijaisen tulkinnan mukaan metsälahjavähennyksessä on kyse yrityksen (metsälön) yksilöimättömiin kustannuksiin kohdistuvasta valtiontuesta, toissijaisen mukaan verokustannuksiin (*tax cost*) kohdistuvasta tuesta.

sesti kannattava. Lisäksi tukea voidaan myöntää edellä mainittujen töiden yhteydessä kaadetun pienpuun keräämiseen.” Kemera- laki (34/2015), 12 §.

⁶⁵ Alkuperäisen asetuksen (594/2015) ja komission päätöksen (SA.41046) mukaan nuoren metsän hoidossa ”kohteelta tulee kaataa vähintään 1 000 kappaletta kantoläpimitaltaan vähintään kolmen senttimetrin runkoa hehtaarilta” [Etelä-Suomessa]. Jos kohteelle jäisi toimenpiteen jälkeen 800–1 200 runkoa hehtaaria kohti, mikä on tyypillinen runkoluku ensiharvennuksen jälkeen, on siellä alun perin pitänyt siis olla vähintään 1 800–2 200 runkoa, jotta tukea on voinut saada. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että tuen piiriin ovat voineet päästä myös sellaiset kohteet, joissa nuoren metsän hoito täyttää ensiharvennuksen mitat ja kohteen hakkuu on kaupallisesti kannattavaa. Vuonna 2016 asetusta muutettiin niin, että ”kohteelta tulee kaataa vähintään 1 500 kantoläpimitaltaan vähintään kolmen senttimetrin paksuista runkoa hehtaarilta” (263/2016). Tämä ei olennaisesti muuta edellä esitettyä kuvausta.

⁶⁶ Myös tämä tulkinta notifioidun ja *de minimis* -tukien kasautumisesta lienee mahdollinen ainakin sen perusteella, että vuonna 2008 nuoren metsän hoidon ja haketuksen tuet haluttiin siirtää *de minimis* -perusteisiksi nimenomaan siksi, että niiden katsottiin kasautuvan (kohdistuvan samoihin kustannuksiin) puun myyntitulojen verohelpotusten (verotukien) kanssa.

4.1.2. Kemera-tukien kasaantuminen *de minimis* -tapauksessa

Seuraavaksi tarkastellaan, kuinka paljon yksittäisille metsänomistajille on kolmen peräkkäisen vuoden (2015–2017) aikana kertynyt Kemera-tukia. Tällä tavoin pyritään selvittämään, kuinka suurelle metsänomistajajoukolle Kemera-tukien kasautuminen voisi olla ongelmallista, jos uusi kannustinjärjestelmä käsittäisi saman tukivalikoiman ja likimain samansuuruiset työläjikohtaiset tuet kuin nykyinen Kemera, ja nämä tuet myönnettäisiin vähämerkityksisinä. Myöhemmin esitettävissä alaluvuissa tarkastelua laajennetaan ottamalla huomioon myös muut Suomessa myönnettävät vähämerkityksiset tuet.

Kemera-tukea voivat saada metsää omistavien luonnollisten henkilöiden ohella metsää omistavat yhteisöt, yhteenliittymät ja kuolinpesät, joissa jäsenenä tai osakkaina on vain luonnollisia henkilöitä. Sitä voivat saada myös säätiöt, joiden toiminta on pääasiassa maatala- tai metsätalouden harjoittamista, sekä yhteismetsät, joiden osuuksista yli puolet on luonnollisilla henkilöillä.⁶⁷

Koska uuden metsätalouden tukijärjestelmän kokonaisuutta – sen tukivalikoimaa ja rahoitusmuotoja – ei vielä tiedetä, tarkastelu tehtiin neljässä ryhmässä: i) metsänhoidon tuet, ii) metsänparannuksen tuet, iii) ympäristötuki sekä iv) nämä kaikki yhdessä. Näistä erillään tarkasteltiin vielä luonnonhoidon tukea, jota ei pääsääntöisesti myönnetä metsänomistajille, vaan alan toimijoille, jotka toteuttavat luonnonhoitohankkeisiin sisältyvät toimenpiteet.⁶⁸

Metsänhoidon tukiin luettiin valtionavustukset taimikonhoidon varhaishoitoon, nuoren metsän hoitoon, pienpuun keräämiseen ja metsän terveyslannoitukseen. *Metsänparannuksen tukiin* luettiin avustukset metsäteiden tekemiseen ja suometsien hoitoon. *Ympäristötuki* muodosti yksinään oman luokkansa. Laskennan ulkopuolelle jätettiin metsänuudistamisen, juurikäävän torjunnan, kulotuksen ja pystykarsinnan tuet, koska ne eivät sisälly nykyiseen Kemera-järjestelmään. Vuoden 2015 suunnittelu- ja toteutusselvitystuki, jota seurattiin tuolloin erikseen, kohdennettiin asianomaisille työläjeille. Vuonna 2015 maksettu energiapuun korjuun tuki luettiin metsänhoidon tukiin. Tiedot laskettiin Suomen metsäkeskuksessa Kemera- ja Ahjo-tietojärjestelmistä.

Tarkasteltuihin työläjeihin vuosina 2015–2017 oli saanut tukea 25 prosenttia niistä metsänomistajista, joille sitä Kemera säästösten mukaan voidaan myöntää (**taulukko 1**). Kaikista tuensaajista ai-noastaan kuusi metsänomistajaa ylitti *de minimis* -tukikaton (200 000 €) kolmen peräkkäisen vuoden jakson aikana. Kaikki tukikaton ylittäneet olivat yhteismetsiä. Niiden saama tuki kolmessa vuodessa oli keskimäärin 584 000 euroa ja enimmillään 1,28 miljoonaa euroa. Tukea yli 150 000 mutta alle 200 000 euroa saaneita metsänomistajia oli kaksi, joista toinen oli yhtymä ja toinen yksityishenkilö.

Kemera-tuet olivat valtaosalle metsänomistajista varsin pieniä. Noin puolella tukea saaneista metsänomistajista tukikertymä jäi alle tuhannen euron ja oli keskimäärin 440 euroa. Vastaavasti hieman vajaalla puolella tukikertymä oli tuhannen ja sadantuhannen euron välillä keskiarvon ollessa 3 350 euroa. Kolmen vuoden tukikertymä jäi 75 prosentilla tukea saaneista alle 2 100 euron. Vain 0,01 prosenttia Kemera-tukea saaneista metsänomistajista oli saanut sitä kolmen peräkkäisen vuoden aikana yli 100 000 euroa.

Tarkasteltaessa tukikertymää työläjeittäin (**taulukko 1**), tukea pelkästään metsänhoitoon yli *de minimis* -tukikaton oli saanut kaksi metsänomistajaa (keskimäärin 320 000 €), tukea pelkästään metsänparannustöihin yli tukikaton neljä metsänomistajaa (keskimäärin 490 000 €) ja tukea pelkästään ympäristötukena yli tukikaton kaksi metsänomistajaa (225 000 €). Työläjikohtaiset tuet kasaantuivat samoille tukien suurkäyttäjille, muutamalle yhteismetsälle.

⁶⁷ Yhteisön ja yhteenliittymän katsotaan harjoittavan pääasiallisesti maatala- tai metsätaloutta, kun liikevaihdosta ja tasearvosta yli puolet muodostuu maatala- tai metsätaloudesta viiden kalenterivuoden ajalta ennen tuen hakemista (Kemera-asetus 594/2015).

⁶⁸ Metsänomistajille voidaan korvata säästöpuiden polttamisesta aiheutunut taloudellinen menetys (Kemera-asetus 594/2015).

Taulukko 1. Kemera-tukea vuosina 2015–2017 saaneiden metsänomistajien lukumäärä ja tukea saaneiden osuus niistä metsänomistajista, joille sitä säädösten mukaan voidaan myöntää. Lähde: Suomen metsäkeskus.

Tuen määrä yhteensä, €	Kaikki tuet	Metsänhoito	Metsänparannus	Ympäristötuki
>250 000	5	2	4	0
200 000-249 000	1	0	0	2
150 000-199 000	2	0	1	0
100 000-149 000	3	2	1	0
1 000-99 000	41 051	31 419	11 001	1 334
1-999	47 553	28 475	27 053	163
Yhteensä	88 615	59 898	38 060	1 499
Tukea saaneiden osuus ”tukikelpoisista” metsänomistajista, %	25	17	11	0,4

Metsänhoitotöihin oli kolmen vuoden aikana saanut Kemera-tukea 17 prosenttia tukikelpoisista metsänomistajista. Näistä 75 prosentilla kolmen peräkkäisen vuoden tukisumma jäi alle kahdentuhannen euron ja oli keskimäärin 1 800 euroa. Vastaavasti metsänparannustöihin tukea oli saanut kymmenesosa metsänomistajista, joista 75 prosentilla tuki jäi alle 2 000 euron ja oli keskimäärin vain 1 100 euroa.

Ympäristötukea oli saanut vain vajaa puoli prosenttia metsänomistajista. Molemmat yli 200 000 euroa ympäristötukea saaneista olivat yhteismetsiä. Niillä oli useita ympäristötukisopimuksia, jotka oli niputettu yhteen. Ympäristötukea saaneista 75 prosentilla kolmen vuoden tukimäärä jäi alle 3 700 euron ja oli keskimäärin 5 300 euroa.

Luonnonhoitohankkeet

Myös metsäluonnon hoitohankkeisiin voidaan myöntää Kemera-tukea. Suomen metsäkeskus valmistelee luonnonhoitohankkeiden kohteet ja etsii hankehauulla niille sellaiset toteuttajat, jotka kykenevät ottamaan kokonaisvastuun luonnonhoitotöiden toimenpidesuunnittelusta ja toteuttamisesta. Toteuttajia voivat olla metsä- ja luonnonhoitopalveluita liiketoimintana tarjoavat toimijat, yritykset ja yhdistykset.

Toteuttajaksi valittu toimija hakee metsäkeskukselta Kemera-rahoituksen hankkeen toteutukseen. Tukea ei siis saa yksittäinen metsänomistaja vaan yhteisö tai ammatinharjoittaja. Luonnonhoitohankkeet ovat tyypillisesti yli tilarajojen ulottuvia, useita maanomistajia koskevia hankkeita. Niihin osallistuminen on maanomistajille vapaaehtoista. Tuki on 100 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista. Suurin osa luonnonhoitohankkeista on kohdistunut vesiensuojeluun sekä kosteikkojen ja muiden arvokkaiden elinympäristöjen kunnostamiseen tai ennallistamiseen.⁶⁹ Verrattuna muihin metsäta-

⁶⁹ Metsäluonnon hoitohankkeita voivat olla: 1) *usean tilan alueelle ulottuvat*, monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen hoito- ja kunnostustyöt sekä metsä- ja suolinympäristöjen ennallistaminen, 2) metsäojituksista aiheutuneiden vesistöhaittojen estäminen tai korjaaminen, kun toimenpiteellä on *tavanomaista laajempi merkitys* vesien ja vesiluonnon hoidon kannalta *eikä kustannuksia voida osoittaa tietyille aiheuttajalle*, 3) metsien monimuotoisuutta edistävään kulutukseen, jossa poltetaan hakkuutähteitä ja pinta-kasvillisuutta ja alueella olevia säästöpuuryhmiä, 4) metsäluonnonle haitallisten vieraskasvilajien hävittäminen ja niiden leviämisen estäminen metsätalousmaalla, 5) muut metsäluonnon hoitoa ja metsien monikäyttöä sekä maisema-, kulttuuri- ja virkistysarvoja korostavat, *alueellisesti merkittävät hankkeet*. Rahoitus kohdennetaan

louden tukiin, luonnonhoidon tukien määrä on vähäinen, vuosina 2015–2017 yhteensä hieman vajaa 2,6 miljoonaa euroa.

De minimis -tuen kasautumistarkastelua luonnonhoitohankkeiden osalta hankaloittaa Suomen metsäkeskuksen tarkastelujaksolla muuttunut asema. Jakson alussa se toimi kahdessa roolissa: suunnitteli ja valmisteli hankehakujen kilpailutuksen mutta pystyi myös itse toimimaan hankkeiden toteuttajana. Lisäksi OTSO Metsäpalvelut oli tarkastelujakson alussa Suomen metsäkeskuksen liiketoimintayksikkö, kunnes se eriytettiin omaksi osakeyhtiöksi syksyllä 2016.⁷⁰

Jos Suomen metsäkeskuksen saamat luonnonhoitohankkeiden tuet jätetään tarkastelun ulkopuolelle, ainoastaan valtakunnalliset toimijat OTSO Metsäpalvelut Oy, VAPO Oy ja Vapo Clean Waters Oy saivat vuosina 2015–2017 luonnonhoidon tukia yli 200 000 euroa. Näistä OTSON saama luonnonhoidon tuki on selkeästi suurin (n. 1,2 milj. €), kun taas Vapon ja sen tytäryhtiön⁷¹ saama tuki ylittää tukikaton vain hieman. Muiden toimijoiden saama luonnonhoidon tuki jää ajanjaksolla huomattavasti vähäisemmäksi, korkeintaan muutamaan kymmeneen tuhanteen euroon.

Käytännössä luonnonhoitohankkeissa *de minimis* -tukikatto näyttäisi koskevan vain paria valtakunnallista toimijaa, ei paikallisia pienyrityksiä. Lisäksi Suomen metsäkeskus valmistelee luonnonhoitohankkeet nykyään siten, että niiden enimmäiskoko on noin 100 000 euroa, jolloin pienet paikalliset toimijat pääsevät mukaan. Käytännössä luonnonhoitohankkeiden keskikoko on viime vuosina ollut hieman vajaa 50 000 euroa.

Yhteenvedo

Yhteenvedona voidaan todeta, että jos nykyisenkaltaiset Kemera-tuet myönnettäisiin vähämerkityksisinä, 200 000 euron tukikatto aiheuttaisi ongelmia luultavasti vain muutamalle suurimmalle tuensajalle (yhteismetsälle) – edellyttäen tietenkin, etteivät metsänomistajat saa huomattavassa määrin muita vähämerkityksiä tukia (ks. jäljempänä luvut 4.2–4.4).

Yhteismetsienkin osalta asia voitaisiin ratkaista kansallisesti säätämällä vähämerkityksisille Kemera-tuille yrityskohtainen enimmäismäärä samaan tapaan kuin esimerkiksi maataloudessa on tehty. Toinen vaihtoehto olisi myöntää Kemera-tukia degressiivisesti, mitä käytäntöä niin ikään sovelletaan Suomessa joihinkin maatalouden tukiin, samoin kuin joissakin EU-jäsenvaltiossa metsätalouden tukiin (ks. luku 5). Metsätalouden tukien kohdalla degressiivisyys voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että taimikon varhaishoidon tai nuoren metsän hoidon tuki alenisi asteittain hankkeen pinta-alan kasvaessa tai että tuella olisi joku pinta-alaa koskeva tukikatto, kuten ympäristötuessa käytännössä on. Näistä tukikatto voisi olla toimivampi ratkaisu, koska se ei kannustaisi pilkkomaan hankkeita pienemmiksi. Tilojen yhteishankkeissa tukikatto ei olisi tarkoituksenmukainen.

Molemmat toimet voisivat lisätä Kemera-tukien vaikuttavuutta olettaen, että toisin kuin pienten metsälöiden omistajat, suuret ja vakiintuneet yhteismetsät toimivat suunnitelmallisesti, ammattimai-

niihin toimenpiteisiin, joilla voidaan saavuttaa alueellisesti merkittävimmät luonnon monimuotoisuudelle, vesiensuojelulle sekä metsien monikäytölle ja maisema-, kulttuuri- ja virkistysarvoille asetetut tavoitteet (Kemeralaki 34/2015 ja asetus 594/2015).

⁷⁰ Vuoden 2012 alussa metsäkeskuksesta, joka aiemmin hoiti sekä viranomaistehtäviä (mm. metsälain valvonta ja Kemera-tukien jakaminen ja käytön valvonta) että tuotti palveluita (mm. metsäsuunnitelmia, ojitusten ja metsäteiden rakentamisen suunnittelua ja organisointia), eriytettiin viranomaistehtävät ja palvelutuotanto omiin yksiköihinsä. Lopullisesti eriyttäminen tapahtui, kun Suomen metsäkeskuksen liiketoimintayksikkö Otso Metsäpalvelut yhtiöitettiin syyskuussa 2016. Vuoden 2017 alusta Suomen metsäkeskus on hoitanut vain julkisia hallintotehtäviä.

⁷¹ VAPO ilmoitti 19.6.2018 lopettavansa Vapo Clean Waters Oy:n liiketoiminnan. Syyksi kerrottiin luonnonvesien käsittelyn vähäiset markkinat. Neljän toimintavuotensa aikana tytäryhtiö toteutti viitisenkymmentä luonnonmukaiseen vesien käsittelyyn perustuvaa suunnittelu- tai urakaprojektia metsätalouteen ja rakennettuun ympäristöön, suuri osa näistä luonnonhoitohankkeista.

sesti ja pitkäjänteisesti ilman viimeisiä lisätukieurojakin. Lisäksi yhteismetsillä on velvoite tehdä metsänhoitotyöt ajallaan joka tapauksessa: lain mukaan niillä tulee olla metsäsuunnitelma, jonka mukaan metsiä tulee hoitaa *ja* käyttää.⁷²

Mikäli luonnonhoitohankkeiden tuki perustuisi *de minimis* -asetukseen, tuen kasaantuminen olisi ongelma muutamalla valtakunnalliselle toimijalle, erityisesti OTSO Metsäpalveluille, mutta todennäköisesti ei juurikaan paikallisille toimijoille. Suomen metsäkeskuksen nykyisin noudattama käytäntö, jossa hankkeet kilpailutetaan suhteellisen pieninä, korkeintaan 100 000 euroa hankkeina, lisää eri toimijoiden mahdollisuuksia osallistua kilpailutukseen ja pienentää samalla riskiä tuen kasautumisesta yli tukikaton.

Metsälahjavähennys voi aiheuttaa jonkinlaisen kasautumisriskin. Riskin suuruus riippuu kuitenkin siitä, kuinka laajalti metsätilojen lahjoittaminen ja kyseisen vähennyksen hyödyntäminen yleistyvät. Toistaiseksi tästä ei ole kokemuksia. Poikkeuksellisen suurten metsälahjavähennyistä hyödyntävien metsätilojen kohdalla *de minimis* -tukikatto voisi tulla vastaan pelkästään metsätalouden tukitoimien eli Kemeran ja metsälahjavähennyksen myötä, mutta tällaisia tapauksia ei liene montaa. Jos mukaan luetaan myös muut saman metsätilan (yrityksen) mahdollisesti saamat vähämerkityksiset tuet, asetelma monimutkaistuu, mutta ei välttämättä muutu olennaisesti joitakin yksittäisiä tapauksia lukuun ottamatta – varsinkaan, jos enimmäistuen määrä lasketaan niin, että siinä otetaan huomioon maatalouden *de minimis* -tukikatto (nyk. 15 000 €). Tällaisia muita tukia ja tilanteita käsitellään seuraavaksi.

Erityisen haasteen *de minimis* -tukien yrityskohtaiselle seurannalle asettavat metsätilojen omistajanvaihdokset. Jos metsätila jaetaan, aikaisemmin myönnettyt vähämerkityksiset tuet tulee luultavasti pystyä kohdentamaan uusien tilojen omistajille (ks. luku 3.2, sivut 18–20).

4.2. Maatalous ja kalatalous

Maatalousalalla *de minimis* -tukia on käytetty ennen muuta erityistarkoituksiin, kuten sokerijuurikkaan kuljetustukeen ja hirvieläinkorvauksiin. Toinen tärkeä tarkoitus on ollut maataloutta harjoittavien tilojen äkillisten kannattavuusvaikeuksien helpottaminen. Vaikeudet ovat johtuneet muun muassa elintarvikkeiden Venäjän-kauppaa koskevista rajoitteista. Osa tuista on ollut pitkäkestoisia, vaikka niistä on lain tasolla saatettu säätää vuosittain; osa tuista ja toimenpiteistä taas on ollut kertaluontoisia kestäen vain yhden vuoden.

Viimeisen runsaan kolmen vuoden aikana maatalouden *de minimis* -tukea on myönnetty seuraaviin toimenpiteisiin ja tarkoituksiin:

- sokerijuurikkaan kuljetustuki (vuosina 2013, 2015 ja 2016–2018)
- sikatalouden kriisituki (2015)
- maa- ja puutarhatalouden väliaikainen kansallinen lisätuki (2015)
- hirvieläinvahinkokorvaukset (vuosittain)
- väliaikainen valtiontakausta (maalaisyrittäjien maksuvalmiusongelmien helpottamiseksi) (2016 ja 2017).

Aikaisempia maatalouden *de minimis* -tukia ovat myös *tilaneuvontatuki*, *maalaisyrittäjien opintoraha*, *maalouden tulvavahinkokorvaukset* ja *Etelä-Suomen kasvintuotannon tuki*. Vuoden 2014 määräysten mukaan yksittäinen viljelijä pystyi saamaan tilaneuvontatukea enintään 330 euroa vuodessa. Sittemmin kyseinen tuki on sulautettu osaksi maatalojen neuvontajärjestelmää (Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa). Maalaisyrittäjien opintorahan määrä oli 35 euroa koulutuspäivää kohti, joten silläkään ei ollut suurta merkitystä yleisen *de minimis* -asetuksessa säädetyn

⁷² Yhteismetsälaki (109/2003, 31 §).

tuen enimmäismäärän kannalta. Tulvavahinkokorvausjärjestelmä päättyi vuoden 2016 alusta, kun vastuu maatalouden muistakin satovahingoista siirtyi maatalousyrittäjien omalle vastuulle.⁷³

Sokerijuurikkaan kuljetustuki on koko maassa maksettava kansallinen *de minimis* -tuki. Sitä maksetaan tehtaalle toimitetun sokerin tuottajalle. Tuella korvataan viljelijälle sokerijuurikkaan kuljetuksesta aiheutuneita kustannuksia. Maksettava tuki määräytyy sokerijuurikkasmäärän ja kuljetusetäisyyden perusteella. Vuonna 2018 tukeen on varattu 800 000 euroa ja sopimusviljelijöitä on noin 800 lähinnä Varsinais-Suomessa, Satakunnassa, Hämeessä ja Etelä-Pohjanmaalla. Jos kaikki saisivat kuljetustukea, sen määrä olisi viljelijää kohti keskimäärin tuhat euroa.⁷⁴

Sikatalouden kriisituki oli kansallinen tuki, jota myönnettiin vuonna 2015 sikatiloille EU-osarahoitteen kriisituen lisäksi. Vaatimuksena oli, että hakijalla oli vuoden 2014 loppukuukausina hallinnassaan tietty eläinmäärä emakoita ja lihasikoja. Tukea voitiin maksaa yhteensä enintään 3,7 miljoonaa euroa. Tuen määrä oli enintään 11 000 euroa hakijaa (tilaa) kohti.⁷⁵

Väliaikaista kansallista lisätukea maksettiin velkaisille maataloille vuonna 2015. Kertaluonteinen tuki oli osa maatalouden kriisipakettia, jolla helpotettiin maatilojen taloudellista asemaa. Kansallista lisätukea oli mahdollista saada, jos velkaa oli vähintään 100 000 euroa ja lisäksi maa- ja puutarhataloustuotantoon kohdistuvan vieraan pääoman määrän suhde oli tarpeeksi korkea tuotannon myyntitulojen ja maataloustukien yhteenlaskettuun määrään nähden. Tuki oli mahdollista saada korotettuna, jos investointeja on tehty vuosina 2010–2014. Kansallista lisätukea voitiin maksaa enintään 10 miljoonaa euroa ja sen korotusta 5 miljoonaa euroa.⁷⁶

Hirvieläinkorvauksilla tarkoitetaan tässä hirvien, peurojen ja muiden hirvieläinten pellolle, puutarhalle, taimistoviljelmälle, kerätylle sadolle tai kotieläimille aiheuttamien vahinkojen korvauksia. Viljelysvahingosta voidaan korvata enintään menetetyn sadon arvoa vastaava määrä; puutarha- ja taimitarhakasvien kohdalla niiden käypä arvo. Kotieläinvahinkoja voidaan korvata eläinten käypään arvoon asti.⁷⁷

Väliaikaisia valtiontakauksia myönnettiin maataloille vuosina 2016 ja 2017. Maito-, sika- ja heidelmä/vihannestuotantos suunnan tiloille takaukset myönnettiin komission hyväksymän ohjelman perusteella, mutta muille tuotantosunnille ne jouduttiin myöntämään maatalouden *de minimis* -tukena. Tukea myönnettiin sellaisille maatalousyrittäjille, joilla oli edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan, mutta jotka toimintaympäristön muutosten vuoksi olivat tilapäisissä taloudellisissa vaikeuksissa. Lain mukaan valtiontakaus sai olla enintään 70 prosenttia takauksen kohteena olevan luoton määrästä ja enintään 77 000 euroa maatalousyrittäjää kohden. Takaukseen liittyvä tuki oli vain murto-osa takauksen määrästä: 2,75 prosenttia eli enimmillään runsaat 2 118 euroa hakijaa kohti. Takaukseen sisältyvän valtiontuen määrä laskettiin komission hyväksymän laskentamenetelmän mukaisesti.⁷⁸

Edellä mainittuja *de minimis* -tukia hakiessaan maatalousyrittäjän tai -yrityksen tuli/tulee ilmoittaa kaikki muut *de minimis* -tuet, jotka hänelle on myönnetty kuluvan verovuoden ja kahden edellisen verovuoden aikana. Poikkeuksena ovat sokerijuurikkaan kuljetustuki, väliaikainen lisätuki, hirvivaahinkokorvaus ja väliaikainen valtiontakaus, joiden tiedot löytyvät suoraan Mavin rekisteristä.

⁷³ Hallitus päätti huhtikuussa 2018 vapauttaa satovahinkovakuutukset vakuutusmaksuverosta (24 %). Valtionvarainministeriö työryhmä esittää syksyllä, miten tämä toteutetaan. Yksi vaihtoehto lienee *de minimis* -asetus. Viime vuoden syksynä satovahinkovakuutuksia oli Suomessa noin 500 maatilalla.

⁷⁴ Valtioneuvoston asetus sokerijuurikkaan viljelijöille vuodelta 2018 maksettavasta kansallisesta tuesta, 75/2018.

⁷⁵ Valtioneuvoston asetus sikatalouden kriisituesta, 120/2015.

⁷⁶ Valtioneuvoston asetus vuodelta 2015 maksettavasta maa- ja puutarhatalouden väliaikaisesta kansallisesta lisätuesta, 1520/2015.

⁷⁷ Korvaukset perustuvat riistavahinkolakiin (105/2009).

⁷⁸ Laki maataloille vuosina 2016 ja 2017 myönnettävistä valtiontakauksista, 922/2016.

Asetuksissa on myös linjattu, kuinka vähämerkityksisten tukien EU-säädösten vastainen kasautuminen estetään. Esimerkiksi asetuksessa sikatalouden kriisitueksi (120/2015) todetaan, että ”Jos [...] tuen määrä ylittäisi vähämerkityksisen tuen enimmäismäärän, 15 000 euroa, alennetaan maksettava tuen määrä enintään 15 000 euroon”.

Yhteenvetona voidaan todeta, että maatalouden vähämerkityksiset tuet eivät ainakaan nykyisellään muodosta estettä Kemera-tukien myöntämiselle *de minimis* -perusteisena, koska vähämerkityksisiä tukia myönnetään maatalouden alalla vähän ja ne ovat euromääräisesti pieniä. Lisäksi alan *de minimis* -tukien nykyinen enimmäismäärä (15 000 €) on niin alhainen, että se ei juuri vähennä mahdollisuuksia myöntää muita *de minimis* -tukia. Kuten edellä luvussa 3.4 mainittiin, enimmäismäärän pienestä nostamisesta on kuitenkin keskusteltu.

Hevostalouden de minimis -tuot

Hevostaloutta käsitellään tässä erikseen, koska se kuuluu metsätalouden tavoin yleisen *de minimis* -asetuksen soveltamisalaan. Lisäksi hevosalan tukien hyväksymismenettelyssä on ollut joitakin samankaltaisuuksia Kemera-nsä kanssa.

Hevosalan tuet on pääosin notifioitu.⁷⁹ Ala saa veikkausvoittovaroista valtiontukea komission hyväksymän tukiohjelman mukaisesti vuosittain 35 miljoonaa euroa. Lisäksi osa hevostaloudelle maksettavista tuista (n. 5–6 milj. €) ei täytä valtiontukien kriteereitä (antidoping-toiminnan tuki, kasvatustuki ym.) ja on siten valtiontukisääntelyn soveltamisalan ulkopuolella.

Hevosalalle myönnetään jonkin verran myös *de minimis* -tukia. Alan nykyistä tukiohjelmaa valmisteltaessa arvioitiin, että sitä myönnettäisiin yhteensä vajaa 400 000 euroa vuodessa. Summa kattaa Hippokselle ja hevosjalostusliitoille maksettavan hevosalan neuvontatuen (ennakkoarvio 300 000 €/v) ja Suomen ratsastajainliiton avustuksen kilpailukaluston ja -järjestelmien (esteiden jne.) kunnossapitoon ja kehittämiseen (ennakkoarvio 70 000 €/v).⁸⁰

Hevostalouden tukien oikeusperusta on muuttunut Suomen EU-jäsenyyden aikana kolme kertaa. Vuoteen 2011 asti alan tukijärjestelmä perustui ennakkoilmoitukseen (notifiointiin) komissiolle. Käytännössä komissio hyväksyi hevostalouden tuet EU-liittymisvaiheessa ns. vanhoina tukina (vrt. Kemera). Vuosina 2012–2016 valtaosa alan tuesta kanavoitiin Suomen Hippoksen omistaman monopoliyhtiö Fintoto Oy:n kautta. Vain pieni osa, noin 2–3 miljoonaa euroa, jaettiin *de minimis* -tukena (suorina valtionavustuksina). Vuonna 2017 toteutetun valtion rahapeliyhtiötä ja Fintotoa koskeneen uudistuksen jälkeen kaikki rahapelituotot kiertävät valtion budjetin kautta. Samalla hevostaloudelle luotiin uusi tukijärjestelmä, joka notifioitiin komissiolle 6.10.2016. Komissio hyväksyi sen 3.1.2017.⁸¹

Yhteenvetona voidaan todeta, että vaikka hevostalouden tuet ovat euromääräisesti merkittäviä, ne eivät muodosta estettä Kemera-tukien myöntämiselle yleisen *de minimis* -asetuksen perusteella.

⁷⁹ Aid to the central and regional trotting tracks in Finland. SA.46556 (2016/N).

⁸⁰ Suomen Ratsastajainliitto saa tukea veikkausvoittovaroista myös opetusministeriön kautta, mutta nämä ovat valtion liikuntaa edistävien järjestöjen yleisavustuksia.

⁸¹ Lain mukaan neljä prosenttia Veikkauksen tuotosta tulee käyttää hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen (132/2016, 17 §). Valtaosa eli noin 35 miljoonaa käytetään ravikilpailuiden palkintoihin hevosnomistajille ja muihin ravikilpailujärjestelyihin. Tuen myöntää maa- ja metsätalousministeriö hevosalan keskusjärjestön Suomen Hippos ry:n esityksestä. Vertailun vuoksi todettakoon, että nuorisotyön edistämiseen Veikkauksen tuotosta käytetään vajaa 5 prosenttia ja tieteiden edistämiseen 9 prosenttia.

Kalastuksen ja vesiviljelyalan de minimis -tuet

Suomessa on käytetty erittäin vähän mahdollisuutta myöntää vähämerkityksisiä valtiontukia kalastuksen ja vesiviljelyn alalle. Tämä johtuu siitä, että alan tuet myönnetään lähes poikkeuksetta suoraan Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR; *European Maritime and Fisheries Fund, EMFF*) ja sen edellyttämien jäsenvaltioiden kansallisten toimintaohjelmien puitteissa. Ohjelmista tuetaan myös kalatalouden yritystoimintaa ja sen toimintaympäristön kehittämistä.⁸²

Mainittavimmat *de minimis* -tuet Suomessa ovat viime vuosina olleet Saimaan ammattikalastajille maksetut korvaukset saimaannorpan suojelusta aiheutuneista tappioista ja Säkylän Pyhäjärven ammattikalastajille maksettu poistokalastustuki. Vuonna 2016 niitä maksettiin yhteensä 78 000 ja 60 000 euroa. Saimaalla tukea sai 12 ja Säkylässä 18 kalastajaa. Yhden kalastajan saama tuki oli siis keskimäärin muutamia tuhansia euroja. Valtion vuoden 2018 talousarviossa Saimaan norppasuojelukorvauksiin on varattu 80 000 euroa.⁸³

De minimis -perusteisia olivat aikaisemmin myös työ- ja elinkeinoministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla maksetut kalanjalosteiden kuljetustuet, mutta niistä on luovuttu. Finnvera on myöntänyt kalatalouden alalle (jalostuksen ja kaupan investoinnit) joitakin lainoja ja lainatakauksia, mutta niihin sisältyvän *de minimis* -tuen merkitys on ollut hyvin vähäinen. Vuonna 2016 se oli yhteensä noin 2 000 euroa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kalastuksen ja vesiviljelyn vähämerkityksiset tuet eivät muodosta estettä Kemera-tukien myöntämiselle *de minimis* -perusteisena, koska tällaisia tukia myönnetään erittäin vähän ja ne ovat euromääräisesti hyvin pieniä.

4.3. Maaseudun yritys- ja kehittämishanketuet

Kuten edellä on todettu, suurimmaksi esteeksi Kemera-tukien myöntämiselle vähämerkityksisinä on nähty riski sille, että ne kasautuisivat maaseudun yritys- ja kehittämishanketukien kanssa. Kyse on erityisesti maaseudun **investointituista** ja niin sanotuista **yritysrhyhmätuista**.

Koska maaseudun yritys- ja kehittämishanketuet ovat hyvin moninaisia ja samantyyppistenkin tukien oikeusperusta voi vaihdella yrityksen maantieteellisen sijainnin, tuotantos suunnan, koon tai muun tilanteen mukaan, maaseututukia käsitellään seuraavaksi verrattain laajasti. Tällaista esitystapaa puoltaa osaltaan myös se, että tällä hetkellä ei vielä tiedetä, millaisia tukimuotoja ja oikeusperustoja uudella ohjelmakaudella tullaan soveltamaan. On mahdollista, että sellaiset tuet, jotka nykyään perustuvat *de minimis* -asetukseen, myönnetäänkin jatkossa ryhmäpoikkeusasetuksen (ABER tai GBER) perusteella, tai päinvastoin. Lisäksi, kuten edellä on todettu, komissio on ainakin ensimmäisissä esityksissään kaavaillut, että jäsenvaltiot saisivat uudella ohjelmakaudella aikaisempaa enemmän vapauksia tukirahojen käyttämiseen, ehkä myös niiden suuntaamiseen.

Maaseudun yritys- ja kehittämishanketuet myönnetään EU-komission hyväksymien maaseutuohjelmien puitteissa. Suomessa ohjelmia on kaksi, *Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020* ja Ahvenmaan vastaava ohjelma, joista tämän tutkimuksen kannalta merkityksellinen on ainoastaan ensin mainittu. Euroopan unionin maaseuturahasto (EAFRD) rahoittaa sen EU-osarahoitteisista toimenpiteistä 42 prosenttia lopun ollessa kansallista rahoitusta.⁸⁴

⁸² Meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelma. Vuosina 2014–2020 EMKR osallistuu sen rahoitukseen 74,4 miljoonalla eurolla. Suomen valtion osuus on 63 miljoonaa euroa ja Ahvenanmaan maakunnan 3,5 miljoonaa euroa. Alalle myönnetty tuki on siten yhteensä noin 140 miljoonaa euroa, mitä voidaan pitää sängen suurenä esimerkiksi metsätalouden Kemera-tukiin nähden.

⁸³ Ks. myös MmVL 21/2014 vp.

⁸⁴ Ohjelmakaudella 2014–2020 EU:n maaseuturahasto (EAFRD) osallistuu Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman rahoitukseen 2,4 miljardilla eurolla. Suomen valtion rahoitusosuus on hieman suurempi eli 3,2

Taulukko 2. Maaseudun yritys- ja kehittämishanketukien määrät nykyisellä ohjelmakaudella, milj. €.

Tukimuoto	Tuen kokonaismäärä, milj. €* [*]	josta metsätalous ja puunkorjuu (TOL 2008), milj. €** ^{**}
Yritystuet	300	10–15
Kehittämishanketuet	321	20

* Arvio (J. Kalliokoski, maa- ja metsätalousministeriö).

** Arvio, perustuu edellisen ohjelmakauden (2007–2013) toteumaan.

Suurin osa (64 %) Manner-Suomen maaseutuohjelman varoista käytetään viljelijöille maksettaviin luonnonhaitta- ja ympäristökorvauksiin. Yritys- ja kehittämishankkeiden osuuden ohjelman kautta myönnetystä julkisesta tuesta arvioidaan olevan 621 miljoonaa euroa (n. 90 milj. €/v). Siitä vajaa puolet eli noin 300 miljoonaa euroa toteutuisi yritystukena, loput kehittämishanketukena (**taulukko 2**).

Yritystuilla tarkoitetaan maaseutuohjelman yhteydessä *yritysten perustamistukea* ja *yritysten investointitukea*, joista jälkimmäistä voidaan myöntää sekä aineellisiin että aineettomiin investointeihin. Yritystuen määrää ei ole maaseutuohjelmassa erikseen kiintiöity, vaan sen osuus riippuu alueellisesta ja paikallisesta päätöksenteosta. Yritys- ja hanketukea on mahdollista hakea myös Leader-ryhmistä niille varatun rahoituksen puitteissa.

Maaseututukien myöntömäärät ja maksatukset voivat vuosittain vaihdella paljon samankin EU-ohjelmakauden aikana. Esimerkiksi vuonna 2017 yritys- ja kehittämishanketukia myönnettiin yhteensä 120 miljoonaa euroa. Kohtalaisen suuri myöntömäärä kyseisenä vuonna johtui siitä, että ohjelmakauden alkuvuosina rahoituspäätöksiä ei käytännön syistä vielä ehditty tehdä kovin paljon. Ensimmäiset yritystuet maksettiin vuoden 2015 lopussa, mutta rahoitustoiminta pääsi kunnolla käyntiin vasta vuonna 2016.⁸⁵

Taulukosta 2 ilmenee edelleen, että vain pieni osa maaseudun tuista on kohdistunut metsätalouteen ja puunkorjuuseen (TOL 2008), ja näistäkin valtaosa on kehittämishanketukia. Tällaiset tuet ohjautuvat usein alan toimijoiden koulutukseen. Metsätalouden rahoitus maaseutuohjelmassa on aina EU-osarahoitteista.

Tietoruudussa 2 on esitetty lyhyt kuvaus maaseutuohjelman yritys- ja kehittämishanketuista.

miljardia euroa. Edellisten lisäksi valtio rahoittaa ohjelmaa myöntämällä maanviljelijöille suoria tukia kansallisista varoista noin 2,6 miljardia euroa. Maaseutuohjelman rahoitus on siten yhteensä 8,2 miljardia euroa. Valtaosa viljelijöiden saamista kansallisista lisätuista (luonnonhaittakorvaukset ym.) myönnetään Suomen neuvottelemien erityisoikeuksien (siirtymäsääntöjen) perusteella.

⁸⁵ Maatalouden ja maaseudun tukia maksettiin Suomessa vuonna 2017 yhteensä noin kaksi miljardia euroa. Niistä viljelijätukia oli 1,76 miljardia euroa. Loput olivat hanke- ja yritystukia (120 milj. €), rakennetukia (97 milj. €) sekä markkina- ja muita tukia (11 milj. €). Lähde: Mavi.

Tietoruutu 2: Maaseudun yritys- ja kehittämishanketuet

Maaseutuohjelman päätukimuodot jakautuvat yritystukiin ja kehittämishanketukiin.

1. Yritystuet

Maaseudun yritystuet myönnetään avustuksina, joita haetaan ELY-keskukselta tai paikalliselta Leader-toimintaryhmältä Mavin sähköisen Hyrrä-asiointijärjestelmän kautta. Oleellista on, että toiminta tapahtuu maaseudulla – maatalouden harjoittamista tuen saaminen ei edellytä. Maaseudun yritystukea ei myönnetä varsinaiseen maatalouteen, metsätalouden alkutuotantoon eikä kalastuksen ja vesiviljelyn alalle. Tukimuotoja on kaksi: perustamistuet ja investointituet.

- **Yritysten perustamistuet**

Yrityksen perustamistukea myönnetään maa- ja metsätalouden ulkopuolisen yritystoiminnan aloittamiseen. Se sisältää myös mahdollisuuden tukea jo toimivien yritysten merkittävää uudistumista, esimerkiksi olemassa olevan liiketoiminnan uudelleen suuntaamisen, sekä mahdollistaa kokeiluluonteisten toimintojen rahoittamisen, esimerkiksi uuden yritystoiminnan tai palvelun pilotoinnin. Tuen määrä on 2 000–35 000 euroa.

- **Yritysten investointituet**

Tuki on tarkoitettu liiketoiminnan merkittävään kehittämiseen investointien avulla. Kohderyhmänä ovat maaseutualueiden mikro- ja pienyritykset sekä elintarvikealan pk-yritykset, jotka toimivat kotimarkkinoilla ja haluavat joko uudistaa liiketoimintaansa merkittävästi tai hakevat kasvua kotimarkkinoilta. Myös kansainvälistä kasvua hakevia yrityksiä tuetaan. Tukea voidaan myöntää myös puuhakkeen ja polttopuiden valmistukseen sekä puupohjaisten pidemmälle jalostettujen kiinteiden polttoaineiden valmistukseen. Myös puutavaran jalostusta voidaan tukea. Tukitasot vaihtelevat alueesta ja tuen kohteesta riippuen 20–40 prosentin välillä.

2. Kehittämishanketuet

Maaseutuohjelman kehittämishankkeilla pyritään parantamaan maaseudun toimintaympäristöä niin asukkaiden kuin yrittäjien näkökulmasta. Kehittämishankkeiden tavoitteena on tuottaa uusia ratkaisuja, uudistaa maaseudun elinkeinoja, lisätä osaamista ja yhteistyötä sekä kehittää maaseutua asuinympäristönä. Hankkeita voidaan toteuttaa paikallisesti, alueellisesti, alueiden välisinä, valtakunnallisina tai osittain myös kansainvälisinä.

Kehittämishanketukea voi saada voittoa tavoittelematon julkisoikeudellinen tai yksityisoikeudellinen yhteisö yleishyödylliseen kehittämishankkeeseen tai yleishyödylliseen investointiin. Elinkeinojen kehittämishankkeisiin (yhteistyö ja koulutus) rahoitusta voidaan myöntää julkis- tai yksityisoikeudelliselle yhteisölle. Tukikelpoiset kustannukset voivat liittyä esimerkiksi palkkoihin, matkoihin, ostopalveluihin tai vuokriin. Tuki myönnetään hankkeen vetäjälle. Tukitaso vaihtelee tuettavan hankkeen luonteesta riippuen 60 ja 100 prosentin välillä.

Tukien oikeusperustat ja määrät

Manner-Suomen maaseutuohjelmasta myönnettyt yritys- ja kehittämishanketuet perustuvat kansalliseen lakiin maaseudun kehittämisen tukemisesta (28/2014) ja sitä koskeviin asetuksiin maaseudun yritystuesta (80/2015) ja maaseudun hanketoiminnan tukemisesta (1174/2014) muutoksineen. Nämä säädökset puolestaan pohjautuvat erityisesti EU-asetukseen maaseuturahastosta⁸⁶ sekä komission antamiin ryhmäpoikkeusasetuksiin.

Taulukossa 3 on esitetty nykyisellä ohjelmakaudella myönnettyjen maaseudun yritys- ja kehittämishanketukien oikeusperustat. Selkeimpiä tapauksia ovat **yrityksen perustamistuki**, joka perustuu ryhmäpoikkeusasetukseen (ABER), ja tuki **investoinnin toteutettavuustutkimukseen**, joka perustuu *de minimis* -asetukseen. Myös **yrityksryhmätuet** ovat aina vähämerkityksisiä. Merkittävimmän tukimuodon eli varsinaisten **investointitukien** oikeusperusta vaihtelee, mutta 97 prosentissa tapauksista se on jompikumpi ryhmäpoikkeusasetus, ABER tai GBER. Vähämerkityksisten tukien kasautumisen kannalta merkityksellisimpiä näyttäisivät (ennakko-odotusten mukaisesti) olevan investointituet ja yritysryhmien kehittämishanketuet.

Investointitukia on hyvin erilaisia, ja ne ovat kirjava kokonaisuus myös valtiontukisääntelyn kannalta. Niiden oikeusperustassa voidaan erottaa ainakin viisi tapausta:⁸⁷

1. Jos tuki myönnetään maataloustuotteiden jalostusta, kaupan pitämistä ja kehittämistä koskevaan investointiin, siihen ei sovelleta valtiontukisääntöjä (SEUT-sopimus, artikla 40).
2. Jos tuki myönnetään maataloustuotteiden jalostukseen muiksi kuin maataloustuotteiksi, noudatetaan maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetusta (ABER).
3. Jos tuki koskee uusiutuvan energian tuotantoa ja jakelua koskevaa investointia, sovelletta- vaksi tulee yleinen ryhmäpoikkeusasetus (GBER).

Muissa tapauksissa noudatetaan

4. joko yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 14 artiklaa (alueellinen investointituki) tai 17 artiklaa (pk-yrityksille myönnettävä investointituki) taikka
5. tuki myönnetään vähämerkityksisenä.⁸⁸

Taulukosta 3 havaitaan myös, että vaikka **investointitukia** on myönnetty nykyisen maaseutuohjelman alkuvuosina varsin paljon (150 milj. €), yksittäisen yrityksen saama tuki ei ole ollut yleensä kovin suuri. Se on ollut keskimäärin noin 67 000 euroa, joskin summa vaihtelee paljon yritysten välillä. Suurimmat investointituet ovat olleet 1–3 miljoonaa euroa ja pienimmät alle 10 000 euroa. Isoja tukia saaneiden joukossa on etenkin keskisuuria elintarvike-, rehu-, matkailu-, majoitus-, puunjalostus- ja bioenergia-alanyrityksiä, joista osa on valtakunnallisesti tunnettuja. Pienimpiä yritystuet ovat investointien toteutettavuustutkimuksissa, joissa keskimääräinen tukisumma on ollut noin 10 000 euroa.

⁸⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1305/2013 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousraha-aston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen.

⁸⁷ *Aineellisilla investoinneilla* tarkoitetaan ennen muuta rakennuksia, koneita ja laitteita; *aineettomilla investoinneilla* puolestaan muun muassa ohjelmistoja ja patenteja.

⁸⁸ EU-säädöksissä on määritetty, mitä tarkoitetaan *maataloustuotteilla*, *maataloustuotteiden jalostuksella* ja *maataloustuotteiden kaupan pitämisellä*. *Metsätaloutta* niissä sen sijaan ei ole määritetty.

Taulukko 3. Myönnettyt yritystuet ja erät yritysten yhteistyöhanketuet nykyisellä ohjelmakaudella (2014–2017). Lähde: Mavi ja suull. tieto, 6.5.2018, Juuso Kalliokoski, maa- ja metsätalousministeriö.

Tukimuoto	Tuen oikeusperusta	Tuen saajia, kpl	Keskimääräinen tukisumma, €	Tuen määrä yhteensä, M€
Yrityksen perustamistuki	ryhmäpoikkeusasetus (ABER)	449	20 045	9,0
Tuki investoinnin toteutettavuustutkimukselle*	<i>de minimis</i>	56	10 084	0,6
Investointituki (aineellinen ja aineeton investointi)	ryhmäpoikkeusasetus (ABER tai GBER) tai <i>de minimis</i>	2 237	67 054	150
	josta <i>de minimis</i> *	78	44 437	3,5
Koulutushanketuki yritysryhmille*	<i>de minimis</i>	7	28 143	0,2
Kehittämishanketuki yritysryhmille*	<i>de minimis</i>	118	73 730	8,7

* Tuen saajat ja määrät ajanjaksolla 2014–5/2018. Lähde: Mavi.

De minimis -investointituet

Manner-Suomen maaseutuohjelman 2014–2020 puitteissa myönnetään vähämerkityksisiä **investointitukia** kahteen tarkoitukseen: i) investoinnin toteutettavuustutkimuksiin ja ii) varsinaisiin investointeihin. Molempia tukia myönnetään vain maaseudun mikro- ja pienyrityksille; poikkeuksena elintarvikkeiden jalostus, jolla alalla voidaan tukea myös keskisuuria yrityksiä.

Kansalliseen asetukseen joulukuussa 2017 tehtyjen muutosten (999/2017) jälkeen vähämerkityksistä on 1.1.2018 lähtien myös tuki ”*polttopuun, puutähdehakkeen, puuperäisten kierrätyspolttoaineiden ja muiden kiinteiden puupohjaisten polttoaineiden tuotantoa koskevaan investointiin*”. Sen sijaan pellettien, brikettien, biohiilien ja muiden pidemmälle jalostettujen kiinteiden polttoaineiden valmistusta koskevaan investointiin tuki myönnetään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (artiklan 17) perusteella. Kyseinen artikla koskee pk-yrityksille myönnettävää investointitukea.

Edellä kuvattu investointitukia koskeva hienoviritteinen jako johtuu pohjimmiltaan siitä, että Suomen maaseutuohjelmassa ei ole otettu käyttöön alan ryhmäpoikkeusasetuksen (ABER) artiklaa 41, joka sallii investointituet ”*metsätalouden tekniikoihin sekä metsätuotteiden jalostukseen, käyttöönottoon ja kaupan pitämiseen*”. Tämä linjaus puolestaan johtuu pääosin siitä, että metsätalous on Suomessa markkinalähtöistä toimintaa ja alan yrittäjät (pl. metsänomistajat), etenkin koneyritykset, ovat suhtautuneet alan investointitukiin varauksellisesti.

Vaikka artikla 41 olisi otettu Suomessa käyttöön, lisärajoitteena olisi sen kohta 9, jonka mukaan tuet investointeihin, ”*jotka liittyvät puun käyttöön raaka-aineena tai energialähteenä, on rajoitettava teollista jalostusta edeltäviin työvaiheisiin*” [korostus tässä]. Rajausta on hieman epäselvä, mutta kohdan voitaneen tulkita ainakin jossain määrin ja joidenkin ammattimaisten toimijoiden kohdalla rajoittavan investointitukia polttopuun, pellettien ym. polttoaineiden tuotantoon.

De minimis -asetus on valittu *polttopuun, puutähdehakkeen* ja muun kiinteiden puupolttoaineiden tuotantoon liittyvän investointituen oikeusperustaksi Suomessa myös sen vuoksi, että *de minimis* -tuen enimmäismäärä (200 000 €) on katsottu edellä mainittujen kansallisten poliittisten kantojen valossa riittäväksi. Mahdollisuus vähämerkityksiseen tukeen on kuitenkin haluttu säilyttää, jotta sitä olisi mahdollista myöntää eri alueiden tarpeista käsin ottaen huomioon kilpailutilanne.

Taulukon 3 mukaan *de minimis* -yritystukien määrä on varsin vähäinen. Ajanjaksolla 2014–5/2018 niitä myönnettiin yhteensä noin 4,2 miljoonaa euroa, mikä on vajaa kolme prosenttia maa-seutuohjelman kautta myönnettyistä kaikista maaseudun yritystuista (perustamistuet ja investointituet). Vähäinen osuus johtuu siitä, että *de minimis* -asetusta käytetään maaseudun yritystuen perusteena yleensä vain silloin, kun mikään muu oikeusperusta ei sovellu. Käytännössä ensisijaisia perusteita ovat i) yleinen ryhmäpoikkeusasetus (GBER), ii) maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetus (ABER) tai iii) ennakoilmoitusmenettely tai komission muu lupa.⁸⁹

De minimis -kehittämishanketuet

Valtaosa maaseudun **kehittämishanketuista** myönnetään ryhmäpoikkeusasetuksen (ABER) perusteella. Suomen kansallisen asetuksen⁹⁰ mukaan tuki voidaan myöntää vähämerkityksisenä

- 1) kun koulutustoimenpiteen kohderyhmänä ovat maaseudulla toimivat useamman kuin yhden toimialan yrittäjät ja koulutus kohdistuu tietyille toimijajoukolle,
- 2) yhteistyöhankkeeseen silloin, kun hankkeeseen osallistuu vähemmän kuin kymmenen yritystä.

Kyseessä ovat niin sanotut **yrityssryhmähankkeet**, joita on kahdenlaisia: i) yritysryhmän kehittämishankkeita ja ii) yritysryhmän koulutushankkeita. Molemmissa vaaditaan aina yritysten yhteistä tekemistä, mutta samalla voidaan pyrkiä kehittämään ja opastamaan jokaista osallistuvaa yritystä myös yrityskohtaisilla toimenpiteillä. Tässä suhteessa yritysryhmähankkeet poikkeavat muista maa-seutuohjelman kehittämis- ja koulutushankkeista, joissa koulutusta ja neuvontaa annetaan ryhmälle ja jotka toteutetaan ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla. Koska yritysryhmähankkeissa tukea voidaan rätätöidä myös yksittäisille yrityksille, se joudutaan kanavoimaan *de minimis* -asetuksen perusteella.

Yritysryhmien kehittämishankkeiden tarkoitus on edesauttaa maaseudulla usein hajallaan toimivien yritysten yhteistyötä; luoda tuotantoketjuja tai tuoteperheitä taikka yritysten välisiä klustereita, toisinaan myös osuuskuntia.⁹¹ Konseptia ja siihen liittyvää vähämerkityksistä tukea on hyödynnetty paitsi teollisessa tuotannossa myös esimerkiksi matkailupalveluiden kehittämisessä ja markkinoinnissa. *Yritysryhmien koulutushankkeissa* puolestaan pyritään opastamaan ja neuvomaan yrityksiä esimerkiksi johtamisessa, laatujohtamisen laatimisessa ja käyttöönotossa sekä resurssitehokkuudessa.

Yritysryhmähankkeet voivat olla paikallisia, alueellisia, alueiden välisiä tai valtakunnallisia. Tuen hakija ja hankkeen vastuullinen toteuttaja on yleensä jokin kehittämisorganisaatio: neuvontajärjestö, kehittämisyritys tai muu vastaava julkisoikeudellinen tai yksityisoikeudellinen yhteisö. Tuki maksetaan hankkeen toteuttajalle avustuksena. Toteuttaja jyvittää koko tuen osallistujille, jotka saavat sen palveluina eli välillisenä hyötynä, eivät rahana. Tuki on 75 prosenttia kokonaiskustannuksista.

Yritysryhmien kehittämishankkeissa ei voi olla mukana maatalouden alkutuotantoa palvelevaa kehittämistä. Yritysryhmien koulutushankkeissa puolestaan ei voi olla mukana maa- tai metsätalousyrityksiä. Koulutushankkeeseen tulee osallistua vähintään kolme yritystä, enimmäismäärää ei ole.

Ajanjaksolla 2014–5/2018 yritysryhmien kehittämishankkeisiin myönnettiin *de minimis* -tukea yhteensä 8,7 miljoonaa euroa (**taulukko 3**). Hankkeita oli 118, joten yhden *hankkeen* saama tuki oli

⁸⁹ Yleisestä ryhmäpoikkeusasetuksesta sovellettavaksi tulee joko artikla 14 (alueellinen investointituki) tai 17 (pk-yrityksille myönnettävä investointituki).

⁹⁰ Asetus 1174/2014, 10 §.

⁹¹ 'Klusterilla' tarkoitetaan (ks. Komission asetus 1307/2013) "riippumattomien yritysten ryhmittymää, johon osallistuu uusia yrityksiä, pk-yrityksiä ja suuryrityksiä sekä neuvoa-antavia elimiä ja/tai tutkimusorganisaatioita ja jonka tarkoituksena on kannustaa taloudellista tai innovatiivista toimintaa edistämällä intensiivistä vuorovaikutusta, tilojen yhteiskäyttöä ja osaamisen ja asiantuntemuksen vaihtoa sekä osallistumalla tehokkaasti osaamisen siirtoon, verkostoitumiseen ja tietojen levittämiseen klusteriin kuuluvien yritysten keskuudessa".

keskimäärin noin 74 000 euroa. Yleensä kyse on ollut hankkeista, joissa on kehitetty maaseudulla sijaitsevien mikroyritysten yhteistyötä. Koska tällaisissa hankkeissa voi olla mukana 3–10 osallistujaa, yhden yrityksen saama vähämerkityksinen tuki on ollut keskimäärin 7 000–25 000 euroa. Koulutus-hankkeissa se lienee pienempi, koska osallistujamäärää ei ole rajattu.

Metsätalous maaseutuohjelmassa

Myös metsätalouden ja puunkorjuun toimialan (TOL 2008) yritykset ovat saaneet jonkin verran tukea maaseutuohjelmasta. Pääosin kyse on ollut kehittämishanketuista (tiedonvälitys, koulutus jne.), joissa tuensaajana on ollut yleensä Suomen metsäkeskus, ammattikorkeakoulu tai oppilaitos.

Yrityksen perustamistukea on myönnetty metsätalouteen hyvin vähän, lähinnä muutamalle toimintaansa aloittelevalle metsäpalveluyritykselle. Myös *investointitukia* on myönnetty metsätalouteen vähän, lähinnä hake- ja polttopuuyrittäjille, useimmiten hakurin tai muun kaluston hankintaan. Joukossa on myös investointeja hakevarastoihin, polttopuukuivureihin ja mahlan keruuseen. Lisäksi ainakin yksi metsätaimien taimien on saanut investointitukea tuotannon laajennukseen; se on myönnetty vähämerkityksisenä tukena. Toisena vaihtoehtona olisi voinut olla ryhmäpoikkeusasetus, tapauksesta riippuen joko GBER tai ABER.⁹²

Mavin tilastojen mukaan *metsätalouden ja puunkorjuun* toimialan (TOL 2008) yrityksille myönnettiin ajanjaksolla 2014–5/2018 *de minimis* -tukia yhteensä vajaa miljoona euroa (**taulukko 4**). Tukea sai 19 yritystä eli keskimäärin tuki oli noin 50 000 euroa. Yrityksistä sellaisia, joilla tuetun hanketoiminnan ala oli jokin muu kuin metsätalous ja puunkorjuu, oli 6 kpl (tuki yhteensä 350 000 €). Näin ollen metsätalouteen ja puunkorjuuseen *de minimis* -tuesta ohjautui vain 650 000 euroa.

ELY-keskusten välillä on melkoista vaihtelua *de minimis* -investointitukien myöntämisessä metsätalouteen ja puunkorjuuseen. Suurin osa keskuksista ei ole nykyisellä ohjelmakaudella myöntänyt niitä toimialalle lainkaan; toisaalta Pohjanmaan ELY-keskus on myöntänyt lähes miljoona euroa eli jotakuinkin puolet kaikista kyseisistä tuista.

Mainittakoon vielä erikseen, että yhteismetsille ei ole myönnetty maaseudun *yritystukia*. Jos myönnettäisiin, ne eivät olisi lähtökohtaisesti vähämerkityksisiä, koska Itä- ja Pohjois-Suomessa yritystuet myönnetään lähes poikkeuksetta aluetukena eli yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella. Tämä koskee niin teollisia ja matkailuinvestointeja kuin esimerkiksi uusiutuvan energia investointeja. Mavin hankerekisterin mukaan yksi Tunturi-Lapin yhteismetsä on saanut kehittämishanketukea luontomatkailun kehittämissuunnitelman laatimiseen.

Taulukko 4. Metsätalous ja puunkorjuu -toimialalle (TOL 2008) myönnettyt yritystuet ja niiden oikeusperustat ajanjaksolla 2015–5/2018. Lähde: Mavi.

Tukimuoto	Tuen oikeusperusta	Tuen saajia, kpl	Keskimääräinen tukisumma, €	Tuen määrä yhteensä, M€
Yrityksen perustamistuki	ryhmäpoikkeusasetus (ABER)	10	45 000	0,4
Investointituki	ryhmäpoikkeusasetus (GBER) tai <i>de minimis</i>	73	27 397	2,0
	josta <i>de minimis</i> *	13	39 756	0,5

* Ei sisällä tukia, joissa metsätalous ja puunkorjuu -toimialan yrityksen tuetun hankkeen toimiala on joku muu kuin metsätalous ja puunkorjuu.

⁹² Metsäpuiden taimien kasvatusta voidaan periaatteessa tukea kuten muutakin yritystoimintaa.

Puunjalostukseen maaseudun yritystukia on myönnetty jonkin verran enemmän – tyypillisesti saha- ja muiden tuotantokoneiden parantamiseen sekä tehdashallien laajentamiseen ja perusparannukseen. Osa näistä tuista on ollut euromääräisesti kohtalaisen isoja.

Tukien kasautumisesta

Kymmenen vuotta sitten arvioitiin, että jos osa Kemera-tuista myönnettäisiin vähämerkityksisenä, yleisen *de minimis* -tukikiintiön täyttyminen voisi koskea 100–200 sellaista maatalousyrittäjää, jotka ovat saaneet tai saamassa maaseudun yritys- ja kehittämishanketukia. Tuota arviota, jonka perusteet ovat jääneet epäselviksi, voidaan kuitenkin pitää vanhentuneena useasta syystä.

Ensinnäkin tuetut toimenpiteet olivat edellisellä ohjelmakaudella (2007–2013) osin erilaisia kuin nykyään. Toiseksi, aktiivisten maatilojen määrä on vähentynyt lähes kymmenellä tuhannella. Samassa suhteessa on vähentynyt myös monialaisten maatilojen määrä; viimeisen vuosikymmenen aikana niiden osuus on ollut jokseenkin muuttumaton eli noin 30 prosenttia aktiivisista maatiloista. Toiseen suuntaan vaikuttaa se, että nykyisellä ohjelmakaudella tukia voi saada huomattavasti suurempi osuus maaseudun yrityksistä kuin edellisellä kaudella. Kaudella 2007–2013 tukia saivat sellaiset maaseudulla toimivat *mikroyritykset*, joilla ei ollut maatilakytkentää, mutta nykyisin niitä saavat myös samanlaiset *pienyritykset*.⁹³

Ehkä merkittävin muutos on kuitenkin se, että ryhmäpoikkeusasetusten (GBER ja ABER) soveltamisaloja on nykyisellä ohjelmakaudella selvästi laajennettu, mikä on vähentänyt merkittävästi riskiä *de minimis* -tukien kasautumiseen aikaisemmalla tavalla.

Yhteenveto

Edellä esitetyn perusteella maaseudun yritys- ja kehittämishanketuet eivät yleisesti ottaen näyttäisi muodostavan merkittävää estettä Kemera-tukien myöntämiselle vähämerkityksisinä. Tämä johtuu siitä, että tällaiset maaseudun tuet myönnetään harvoin vähämerkityksisinä, ja silloinkin kun ne myönnetään tällaisina, ne ovat euromääräisesti yleensä pieniä. Useimmiten kyse on investointien toteutettavuustutkimuksista tai joistakin muista maaseudun tuista (mm. yritysryhmätuet), joihin ryhmäpoikkeusasetukset eivät sovellu. On myös vaikea nähdä, että maaseudun yritys- ja kehittämishanketuet kasautuisivat Kemera-tukien kanssa EU-säännösten tai komission päätösten mukaisten tuki-intensiteettien tai enimmäistukimäärien vastaisesti, koska maaseudun tuet ja Kemera-tuet myönnetään eri tarkoituksiin ja toimenpiteisiin. Tämä taas johtuu siitä, että maaseutuohjelmasta ei tueta metsätalouden alkutuotantoa (metsien ja metsäluonnon hoitoa sekä metsänparannusta).

Tietoikkunassa 1 esitetään maaseudun yritys- ja kehittämishanketukien sisällöt ja ehdot hieman yksityiskohtaisemmin. Tällainen kuvaus auttaa tarkentamaan arviota, kuinka paljon ne voisivat kasautua Kemera-tyyppisten tukien kanssa, jos jälkimmäiset (tai ainakin osa niistä) myönnettäisiin 2020-luvulla vähämerkityksisinä. Tulos on luonnollisesti ehdollinen, koska tuet, tukiohjelmat ja säädökset tulevat jossain määrin muuttumaan seuraavalla ohjelma- ja rahoituskaudella.

Jos maaseudun yritys- ja kehittämishanketuet kohteineen ja ehtoineen ovat lukijalle tuttuja, hän voi sivuuttaa tietoikkunan ja edetä suoraan seuraavaan lukuun 4.4, jossa tarkastellaan muita yrityksille myönnettyjä vähämerkityksisiä tukia.

⁹³ Yrityksen kokoluokan määrittämiseen sovelletaan komission suositusta (2003/361/EY). Sen mukana *mikroyritykseksi* määritellään yritys, jolla on vähemmän kuin 10 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 2 miljoonaa euroa. *Pienellä yrityksellä* vastaavat rajat ovat 50 ja 10, *keskisuurella* 250 ja 50 (tase 43 milj. €).

Tietoikkuna 1: Maaseudun yritys- ja kehittämishanketuet

Maaseudun yritystuet

Yritysten perustamista ja investointeja tuetaan maaseutuohjelmassa, jotta maaseudulle syntyisi lisää yritystoimintaa ja työpaikkoja ja sitä kautta elinvoimaa. Maaseudun yritystukia voi hakea, vaikka ei harjoittaisikaan maataloutta yritystoiminnan rinnalla. Tuen vaikutusten tulee kuitenkin pääsääntöisesti kohdistua maaseudulle. Kun Suomen maa-alasta 95 prosenttia on määritelty maaseudeksi, ohjelman maantieteellinen kattavuus on lähtökohdaisesti erittäin laaja. Tukikelpoiset alueet on kuitenkin määritelty erikseen ELY-keskuksittain niin, että ne kattavat hieman pienemmän osuuden Manner-Suomen maa-alasta. Pohjana määrittelyille on Suomen ympäristökeskuksen tuottama kaupunki-maaseutu-luokitus.

Maaseudun yritystukien myöntämistä rajaa kaksi olennaista seikkaa. Ensinnäkin tuettavan toiminnan on annettava pääasiallinen toimeentulo ainakin yhdelle yrityksessä toimivalle yrittäjälle tai työntekijälle, so. osa-aikayrittäjyyttä ei tueta, ja toiseksi, tuki ei saa vääristää kilpailua.

Maaseudun yritystuet myönnetään aina avustuksina.¹ Niitä haetaan ELY-keskukselta tai paikalliselta Leader-toimintaryhmältä Mavin ylläpitämän sähköisen asiointijärjestelmän – Hyrrän – kautta. Mavin hankerekisteriin kootaan tiedot Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta 2014–2020 rahoitetuista yritystuista ja jäljempänä tarkasteltavista kehittämishankkeista. Tuet ovat rekisterissä tila- ja/tai yrityskohtaisia.

Maaseudun kehittämisen tukemista koskevan lain (28/2014) mukaan maaseudun *yritystukea* voidaan myöntää:

- 1) viljelijälle [tai viljelijän perheenjäsenelle, joka osallistuu maatilalla maatalouden harjoittamiseen] maatilan toiminnan laajentamiseen maatalouden ulkopuolelle (maatalousyritys);
- 2) mikroyritykselle ja pienelle yritykselle maataloustuotteiden jalostukseen ja kaupan pitämiseen sekä maataloutta lukuun ottamatta muuhun yritystoimintaan; ja
- 3) keskisuurelle yritykselle maataloustuotteiden jalostukseen ja kaupan pitämiseen.

Tukikelpoisia ovat yritykset, joissa elinkeinon harjoittaja on luonnollinen henkilö, avoin yhtiö,

kommandiittiyhtiö, osakeyhtiö tai osuuskunta. Jos maatilalla maataloutta harjoittaa yhtiö tai osuuskunta, jonka osakkaana tai jäsenenä laissa tarkoitettu henkilö osallistuu maatalouden harjoittamiseen, tuki voidaan myöntää maataloutta harjoittavalle yhtiölle tai osuuskunnalle.

Maaseudun yritystukea **ei myönnetä** maatalouteen, koska sille on luotu toiset tukinstrumentit. Investointien osalta niistä tärkein on maatilatalouden kehittämisrahasto (Makera), joka myöntää avustuksia, korkotukilainoja ja valtiontakauksia maatalouteen sekä kokonaan kansallisista varoista (valtion talousarviosta) että EU-osarahoitteisena. Molempien rahoitusten pohjana on Manner-Suomen maaseutuohjelma. Maaseudun yritystukea **ei myönnetä** myöskään metsätalouden alkutuotantoon eikä kalastuksen ja vesiviljelyn alalle.²

Yrityksen *perustamistukea* myönnetään maatalousalan ja metsätalouden ulkopuolisen yritystoiminnan aloittamiseen (tai olemassa olevan liiketoiminnan uudelleen suuntaamiseen). Tukea voi saada 5 000–35 000 euroa. Maaseutualueella toimiva yritys voi hakea tukea myös uuteen toimintaan tai palveluun liittyvään kokeiluun (pilotointiin), jossa tuki voi olla 2 000–10 000 euroa. Yrityksen perustamistuella on osittain sama EU-lainsäädäntöperusta kuin nuoren viljelijän aloitustuella. Koska yrityksen perustamistuen oikeusperusta on maa- ja metsätaloutta ja maaseutualueita koskeva ryhmäpoikkeusasetus (ABER) eikä tätä tukea myönnetä metsätalouden alkutuotantoon, perustamistuella ei ole tässä tarkastelussa suurta merkitystä.

Asetuksen (80/2015) mukaisia *investointitukia* voidaan myöntää kahteen pääasialliseen käyttötarkoitukseen. Ensinnäkin sellaiseen *investoinnin toteutettavuustutkimukseen*, jonka tarkoituksena on selvittää edellytyksiä toteuttaa yrityksen aineellinen investointi. Tällaisella tutkimuksella voidaan selvittää investoinnin toiminnallisia, taloudellisia ja teknisiä edellytyksiä, mukaan lukien rahoituksen hakemisen edellytysten selvittäminen ja valmistelu. Tukikelpoisiksi kustannuksiksi voidaan hyväksyä ostopalveluista ja palkoista aiheutuvat kustannukset sekä muut välttämättömät ja tarpeelliset kustannukset. Tukea voidaan myöntää 50 prosenttia

hyväksyttävistä kustannuksista (maaloustuotteiden jalostusta ja kaupan pitämistä koskevan tutkimuksen osalta 40 prosenttia).

Varsinaista *investointitukea* voidaan myöntää sekä aineellisiin tai aineettomiin investointeihin. Tyypillisesti kyseessä on rakennuksen, rakenteen tai rakennelman rakentaminen, laajentaminen, korjaaminen tai hankkiminen; uusien koneiden ja laitteiden hankkiminen; tai maan hankkiminen. Käytössä olevan laitteen tai koneen korvaamista uudella voidaan tukea, jos käyttöön otetaan nykyteknologiaa tai kokonaan uutta teknologiaa taikka toimintaa laajennetaan olennaisesti. Avustuksen osuus investoinnista on 20–40 prosenttia vaihdellen tukialueen, toiminnan luonteen ja yrityksen koon mukaan. Määrätyissä tapauksissa tukea voidaan korottaa 20 prosenttiyksiköllä.

Investointitukia ei myönnetä metsätalouden alkutuotantoon. Viime ohjelmakaudella (2007–2013) niitä myönnettiin maaseutuohjelman kautta *metsätalouden ja puunkorjuun* (TOL 2008) toimialan yrityksille vuosittain yhteensä vain noin miljoona euroa (Hänninen ym. 2016 s. 64). Tuettuja toimenpiteitä oli yhteensä 826 kpl ja ne liittyivät tyypillisesti poltto- ja muun energiapuun korjuuseen ja urakointiin. Tästä voidaan laskea, että yksittäisen alan yrityksen (metsätalous tai puunkorjuu) saama maaseudun yritystuki oli keskimäärin noin 10 000 euroa.

Myös nykyisellä ohjelmakaudella (2014–2020) maaseudun yritystuista vain erittäin pieni osa on kohdistunut metsätalouden ja puunkorjuun toimialan yrityksille, ja nekin lähinnä energiapuun haketukseen, hakkurien hankintaan, hake- ja energiapuutermiinalien rakentamiseen sekä puutavaran jatkojalostukseen (sahalaitteet ja tuotantotilat).³ Puunkorjuun monitoimikoneen tai kuormaa kantavan metsätraktorin hankintaa ei tueta. Periaatteessa maaseudun yritystuet, myös yritysten perustamiset, voivat kohdistua metsätalouden alalla myös esimerkiksi ympäristön- ja maisemanhoitopalveluihin. Usein yritystuen myöntämisen metsätalouteen (sen alkutuotannon ulkopuolelle) estää se, että tuella voidaan katsoa olla paikallisia markkinavaikutuksia.

Maaseudun yritysrahoituksen ja EAKR-rahoituksen rajanveto menee pääsääntöisesti niin, että maaseutuohjelmasta tuetaan maaseutualueita, kun taas EAKR:n puitteissa tuetaan enemmän keskusalueita. Toinen pääsääntö on, että maaseu-

tuohjelmasta tuetaan ennen muuta mikro- ja pien-yrityksiä, kun taas EAKR:n kautta rahoitetaan myös keskiuuria yrityksiä erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Maaseudun yritystukien kohdejoukko ja ehdot riippuvat siitä, onko investoinnin kohteena 1) maataloustuotteiden jalostus, kaupan pitäminen ja kehittäminen vai 2) muiden kuin maatalous- ja elintarvikealan yritysten kehittäminen. Ensimmäisessä kohdassa on lisäksi merkityksellistä, onko tuettavan toiminnan lopputuote i) maataloustuote, jolloin valtiontukisääntöjä ei sovelleta, vai ii) maataloustuotteesta pidemmälle jalostettu elintarvike.

Kohdan 1 mukaisesti elintarvikealan investointeihin on ohjelmakaudella 2014–2020 käytettävissä julkista tukea 44 miljoonaa euroa ja kohdan 2 investointeihin 215 miljoonaa euroa. Yrityksen perustamistukeen (joka on siis tarkoitettu muuhun kuin maataloustoimintaan maaseutualueilla) on käytettävissä 42 miljoonaa euroa.

Usein joudutaan paikallisesti neuvottelemaan, mikä tukimuoto, mitkä EU- tai muut varat (maaseuturahasto, EAKR jne.) ja mikä oikeusperusta (GBER, ABER, *de minimis* jne.) soveltuu kulloiseenkin yritystoimintaan ja tarkoitukseen parhaiten. Toisinaan koordinaatiota joudutaan tekemään myös suhteessa Business Finlandin ja Finnveran myöntämiin valtiontukiin.

Kehittämishanketuet

Julkisoikeudelliselle yhteisölle sekä sellaiselle yksityisoikeudelliselle yhteisölle, jonka pääasiallinen tarkoitus on muu kuin taloudellinen toiminta tai jonka toiminnan ensisijainen päämäärä ei ole voiton tavoittelu, voidaan maaseutuohjelman kautta myöntää tukea *yleishyödylliseen kehittämishankkeeseen* tai *yleishyödylliseen investointiin*. Kun kyse on *elinkeinojen kehittämistoimista*, tuensaajan ei tarvitse olla yleishyödyllinen ja voittoa tavoittelematon toimija; *yhteistyöhankkeisiin* ja *koulutus-hankkeisiin* tukea voidaan myöntää julkisoikeudelliselle tai yksityisoikeudelliselle yhteisölle. Tukikelpoiset kustannukset voivat liittyä esimerkiksi palkkoihin, matkoihin, ostopalveluihin tai vuokriin. *Yhteistyöhankkeissa* (ks. jäljempänä) ja *paikallisten toimintaryhmien hankkeissa* (Leader) voidaan hyväksyä myös muita kustannuksia.

Kehittämishanketukea voidaan maaseudun hanketoiminnan tukemista koskevan asetuksen (1174/2014, 6 §) mukaan myöntää:

- 1) koulutustoimenpiteisiin;
- 2) tiedonvälitykseen ja esittelytoimiin;
- 3) selvityksiin ja suunnitelmien laatimiseen;
- 4) yleishyödyllisiin paikallisiin investointeihin pieninfrastruktuurien rakentamiseksi, parantamiseksi tai laajentamiseksi mukaan lukien matkailuun liittyvä pieninfrastruktuuri;
- 5) paikallisten palveluiden kehittämiseen;
- 6) kylien kehittämistöimiin, maaseutumaiseman ja luonnonarvoltaan merkittävien alueiden kulttuuri- ja luonnonperinnön säilyttämiseen ja ennallistamiseen;
- 7) yhteistyöhön perustuvien maataloutta, elintarvikealaa ja metsätaloutta kehittävien maaseudun innovaatioryhmien suunnitelmien toteutukseen;
- 8) elinkeinorakennetta uudistaviin, maaseutuelinkeinojen kilpailukykyä ja toimintaympäristöä kehittäviin ja yrittäjien yhteistyötä edistäviin yhteistyöhankkeisiin;
- 9) innovatiivisiin toimiin ilmastomuutoksen hillitsemiseksi, siihen sopeutumiseksi tai ympäristötoimiin vesien suojelemiseksi; sekä
- 10) kestävästi tuotettuun biomassaan perustuvia prosesseja kehittäviin hankkeisiin.

Edellä mainittuna *yhteistyöhankkeena* voidaan tukea sellaista elinkeinotoimintaa edistävää kehittämishanketta, jonka tavoitteena on aitoon yhteistyöhön perustuen kehittää ja edistää (asetus 1174/2014, 12 §):

- 1) uusia tuotteita, menetelmiä ja tekniikoita maa- ja metsätaloudessa, elintarvikesektorilla ja muissa uusiutuvaan biomassaan perustuvissa prosesseissa;
- 2) uusien tuotteiden, käytäntöjen, menetelmien ja tekniikoiden pilotointia;

- 3) maatalouden tuotantoalakohtaisia tuottajaryhmiä;
- 4) elintarvikkeiden laatuun ja luonnonmukaiseen tuotantoon perustuvaa arvoketjua, paikallisia markkinoita, lyhyitä toimitusketjuja sekä niiden markkinointia;
- 5) energian säästöä ja innovatiivisia ilmastomuutokseen sopeuttavia ja ympäristön tilaa parantavia menetelmiä ja käytäntöjä;
- 6) uuden tai uutta toimintaa aloittavan klusterin perustamista ja toimintaa;
- 7) hyvinvointi- ja terveyspalveluiden tuottamista maatalouden yhteydessä; tai
- 8) mikroyritysten työprosessien, resurssien ja tilojen yhteiskäyttöä, matkailupalveluita ja niiden markkinointitoimenpiteitä sekä pienten maaseutuyritysten toimintasuunnitelmien lyhytkestoista arviointia ja testausta.

Yhteistyöhankkeeseen voidaan myöntää tukea, kun hankkeessa on vähintään kaksi yhteisöä. Alihankintaa ei lueta yhteistyöksi. Tuki edellyttää hankesuunnitelmaa ja se myönnetään hankkeen vastuulliselle toimijalle.

Metsätalouden kehittämishankkeissa vetäjänä on tyypillisesti ollut Suomen metsäkeskus, toisinaan myös metsänhoitoyhdistys, ammattikorkeakoulu tai muu oppilaitos. Suurin osa metsätalouden maaseutuohjelmien kautta saamasta kehittämishanketuesta on käytetty tiedonvälitykseen, koulutukseen ja erilaisten yhteistyöverkostojen luomiseen (ks. Hänninen ym. 2016, s. 62–68). Näihin toimenpiteisiin tukea voidaan myöntää muu julkinen rahoitus huomioon ottaen enintään 100 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Toimet on toteutettu alaa koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen (ABER) puitteissa ja niihin on saatu osarahoitusta EU:n maaseuturahastosta.

¹ Maaseudulla toimiva yritys voi saada myös muuta valtiontukea (mm. tuotekehitys- ja innovaatorahoitusta, edullisia takauksia ja korkotukea), jota myöntävät pääasiassa TEM:n hallinnonalan toimijat. Niiden toimintaa käsitellään luvussa 4.4.

² ”Metsätalouden alkutuotannolla” tarkoitetaan tässä yhteydessä metsänhoitoa ja puun tuotantoa sekä metsien hoitoon ja käyttöön liittyviä toimenpiteitä, kuten esimerkiksi puun korjuuta tai kuljetusta, jotka edeltävät puun jalostusta tai kaupaa.

³ https://tietopalvelu.mavi.fi/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Published/raportointi.qvw&Sheet=%20SH_HR_FI&anonymous=true

4.4. Muu yritystoiminta

4.4.1. Business Finland

Tekes ja valtion vienninedistämisyritys Finpro yhdistettiin vuoden 2018 alussa. Yhteenliittymä tunnetaan nykyään nimellä Business Finland. Sen sisällä on kaksi toimijaa: *Innovaatorahoituskeskus Business Finland* ja *Business Finland Oy*. Ensin mainittu vastaa viranomaistehtävistä, kun taas jälkimmäinen keskittyy operatiiviseen asiakastoimintaan, kuten yritysten neuvontaan rahoitushauissa ja kansainvälisessä verkottumisessa sekä ohjelmatoimintaan (Visit Finland, Invest Finland ym.).⁹⁴

Aikaisemmin Tekes tarjosi rahoituspalveluita ja Finpro erityisesti vienninedistämis-toimintoja, mutta nyt on tarkoitus, että erityisesti startup- ja pk-yritykset saisivat t&k&i-rahoituspalvelut ja kansainvälistymispalvelut samasta paikasta. Sekä Innovaatorahoituskeskus että uusi osakeyhtiö voivat myöntää valtiontukea, mutta toiminnan alkuvaiheessa Innovaatorahoituskeskus vastaa kaikista rahoituspäätöksistä, kunnes osakeyhtiölle on rakennettu edellytykset pienten (*de minimis*) rahoituspäätösten tekoon.⁹⁵

Business Finland voi myöntää tukia kaikille sen rahoitusehdot täyttävälle yrityksille ja muille taloudellista toimintaa harjoittaville yksiköille, mutta sen pääasiallinen kohderyhmä on kansainvälistymisestä kasvua hakevat pk-yritykset sekä startup-yritykset. Niiden lisäksi tukia myönnetään myös midcap- ja suuryrityksille sekä tutkimusorganisaatioille. Vaikka Business Finland tukee lähtökohtaisesti kaikenkokoisia yrityksiä, niin yksityisille elinkeinonharjoittajille se ei tukea myönnä. Avoimille yhtiöille ja kommandiittiyhtiöille sitä voidaan myöntää.

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (t&k&i) tukia voidaan myöntää avustuksena, lainana tai niiden yhdistelmänä. Lainojen tukiosuus lasketaan lainan myöntöhetkellä voimassa olleen todellisen koron, komission määrittelemän ja julkaiseman viitekoron sekä asianmukaisen riskipreemion avulla. Laskelma tehdään koko laina-ajalle.

Vuonna 2017 Tekes myönsi t&k&i-toimintaan avustuksia 152 miljoonaa euroa ja lainaa 147 miljoonaa euroa. Lisäksi se teki pääomasijoituksia alkavien yritysten toimintaan 21 miljoonaa euroa. Nykyiset tukiohjelmat ovat voimassa 31.12.2020 saakka.

Tukien oikeusperusta

Business Finland myöntää valtiontukia yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) tai yleisen *de minimis* -asetuksen (1407/2013) sekä t&k&i-tukia koskevan kansallisen asetuksen (1444/2014) nojalla.⁹⁶ Se voi myöntää yrityksille tukea myös Euroopan yhteistä etua koskeviin tärkeisiin hankkeisiin, joiden tukemisen komissio on erillisen ilmoituksen perusteella hyväksynyt sisämarkkinoille soveltuvaksi.⁹⁷

De minimis -perusteisia Business Finlandin tuista on viisi: *Innovaatioseteli*, *Explorer*, *Messuavustus*, *Tempo* ja *Kiito* (**taulukko 5**). Kaksi ensin mainittua ovat suhteellisen uusia yrityksen elinkaaren alkuvaiheen tukia, kolme viimeistä puolestaan perinteisimpiä ja enemmän kasvuyritysten tukia. Kai-

⁹⁴ Innovaatorahoituskeskus vastaa viraston ja yhtiön muodostaman kokonaisuuden strategisesta johtamisesta, Yhtiön omistajaohjauksesta sekä julkisesta hallinnosta eli viranomaistehtävistä, kuten rahoitus- sekä näihin liittyvistä maksatus- ja takaisinperintäpäätöksistä. Valtion täysin omistama Yhtiö puolestaan keskittyy asiakaspalveluun sekä edistämistehtäviin ja tuottaa operatiivisesti tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan, kansainvälistymisen, viennin, ulkomaisten investointien ja matkailun edistämiseen liittyviä palveluita.

⁹⁵ Laki innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017).

⁹⁶ Valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta (1444/2014).

⁹⁷ Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita edistävän valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiperusteet. Komission tiedonanto (2014/C 188/02).

kissa tukimuoto on avustus. Kokonaisuutta kutsutaan ”kansainvälistymisen kasvupaketiksi”, koska kaikkien tukien tavoitteena on kunkin yrityksen elinkaaren vaiheeseen soveltuvien keinoin auttaa yrityksiä kasvattamaan liiketoimintaa ja lisäämään vientiä.

Business Finland ei myönnä *de minimis* -tukea maatalouden alkutuotantoon, kalastukseen eikä vesiviljelyyn.⁹⁸ Ajatus lienee se, että näille toimialoille on EU:ssa ja myös kansallisesti luotu omat rahoitusinstrumentit. Metsätaloutta tarkastellaan jäljempänä, mutta jo tässä vaiheessa on hyvä todeta, että Business Finland ei myönnä tukia myöskään metsätalouden alkutuotantoon, jolla tässä siis tarkoitetaan metsän ja metsäluonnon hoitoa sekä metsänparannustoimintaa.

Business Finlandilla ei ole omaa *de minimis* -tukikiintiötä, mutta se on omalla päätöksellään rajoittanut yleisen *de minimis* -asetuksen mukaisen vähämerkityksisen tuen käyttöä. Se myöntää enintään 150 000 euroa *de minimis* -tukea kuluvaan ja kahden edellisen verovuoden aikana edellyttäen, että kyseisen asetuksen mukainen *de minimis* -kumulaatio tämän sallii. Tähän ”tukikiintiöön” ei laske mukaan *Innovaatiosetelin*, *Explorerin* eikä *Messuavustuksen* kautta myönnettyjä tukia, jotka ovat tyypillisesti pieniä. Näin ollen kiintiö koskee ainoastaan *Tempoa* ja *Kiitoa*, joissa tuet ovat yleensä edellisiä hieman suurempia.⁹⁹

Taulukko 5. Business Finlandin myöntämät *de minimis* -tuet, tuen kokonaismäärä vuonna 2017.

Tukimuoto	Kenelle	Mihin	Muut ehdot	Tuen määrä / yritys	Kokonais- määrä, milj. €
<i>Innovaatioseteli</i> ¹	pk-yritykset	asiantuntijapalvelujen osto (pl. markkinaselvitykset)	kohteena uusi tuote tai palvelu, yrityksen tulee tavoitella kansainvälistä liiketoimintaa	100 % kustannuksista, 5 000 € + alv24% = 6 200 €	7,2
<i>Explorer</i>	pk- ja mid-cap yritykset	kansainvälistymiseen liittyvät palvelut (markkinaselvitykset)	pyrkimys laajentua kansainvälisille markkinoille	50 % kustannuksista, 5 000–10 000 €	1,4
<i>Messuavustus</i>	pk-yritykset	osallistuminen toimialan merkittävälle messuille ulkomailla	vähintään neljän pk-yrityksen ryhmä	50 % kustannuksista, enint. 30 000 €/yritys/messuhanke, yhdelle yritykselle enint. 4 kertaa vuosina 2016–2018	2,4
<i>Tempo</i>	startup-yritykset	konseptin, kysynnän ja asiakaspalautteen analyysit ym., kansainväliset markkinat	oma pääoma vähintään 30 000 €, riittävä osaaminen	75 % kustannuksista, enintään 50 000 €	21
<i>Kiito</i> ²	pk- ja mid-cap yritykset, suuret yritykset	kansainvälinen kasvu, osaamisen ja kyvykkyiden kasvattaminen	kansainvälistä kasvua tavoitteleville yrityksille	50 % kustannuksista, enintään 50 000 €	29,5

¹ Voidaan myöntää ainoastaan sellaisille yrityksille, jotka eivät ole entuudestaan Business Finlandin (Tekesin) asiakkaita.

² Digiboosti-rahoitus yhdistettiin *Kiitoon* 1.7.2017.

⁹⁸ SEUT-sopimus, artiklan 42 mukainen toimialarajaus.

⁹⁹ Business Finland Oy:n myöntämien *de minimis* -tukien enimmäismääräksi on laissa asetettu 100 000 euroa (1146/2017, 14 §).

Muut tukiohjelmat

Business Finlandilla on myös muita, edellisiä huomattavasti suurempia tukiohjelmia. Niistä *T&K* on suunnattu kaikenkokoisille yrityksille, *INTO* pk-yrityksille ja *NIY* (nuoret innovatiiviset yritykset) alle viisi vuotta toimineille startup-yrityksille. Painopiste on nopeaa kansainvälistä kasvua hakevissa yrityksissä. Näihin tukiin sovelletaan yleistä ryhmäpoikkeusasetusta.

NIY-rahoitus voi kasautua minkä tahansa muun valtiontuen kanssa, jolla on (samoja) yksilöitävissä olevia tukikelpoisia kustannuksia. Se voi kasautua myös sellaisen valtiontuen kanssa, jolla ei ole yksilöitävissä olevia tukikelpoisia kustannuksia, avustusten ja lainojen enimmäismäärään saakka.¹⁰⁰ Tällä hetkellä NYI-rahoituksen enimmäismäärä yritystä kohti on 1,25 miljoonaa euroa, josta avustusta voi olla enintään 500 000 € ja lainaa 750 000 €. NIY-rahoitusta myönnettiin vuonna 2017 yhteensä 19,6 miljoonaa euroa.

Lisäksi Business Finland myöntää t&k&i-tukea tutkimusorganisaatioille (tutkimusorganisaatioiden ja yritysten yhteishankkeisiin: mm. *Co-Creation*, *Co-Innovation*, Tutkimuksesta liiketoimintaa eli *TUTLI*), julkisten palveluiden järjestäjille (mm. kunnat, kuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit), mediatuotannon innovaatioihin ja laivanrakennuksen innovaatioihin.¹⁰¹

Tekesin pääomasijoitustoiminnan toteuttamisesta on vuodesta 2014 vastannut Tekes Pääomasijoitus Oy (1.4.2018 lähtien Business Finland Venture Capital Oy), joka on valtion kokonaan omistama ja Business Finlandin omistajaohjauksessa oleva osakeyhtiö. Valtion pääomasijoittajien työnjaon mukaan se kohdistaa toimintansa alkavan vaiheen *venture capital* -rahastoihin. Yhtiö voi tarvittaessa käyttää epäsymmetristä voitonjakoa yksityisen riskipääoman kanavoimiseksi alkuvaiheen riskirahoitukseen. Yhtiön sijoitukset rahastoihin voivat sisältää valtiontukea ja yhtiön riskirahoitusohjelma on ilmoitettu Euroopan komissiolle ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena. Tekes Pääomasijoitus antoi vuonna 2017 yhteensä 21 miljoonan euron sijoitussitoumukset kahteen rahastoon. Yhteensä sillä oli kyseisen vuoden lopussa sijoituksia 52 miljoonan euron edestä.¹⁰²

Energiatuki

Energiatuen myöntäminen siirtyi vuoden 2017 alusta ELY-keskuksista Tekesiin ja vuoden 2018 alusta edelleen Business Finlandiin. Tukea voivat hakea yritykset, kunnat tai muut yhteisöt sellaisiin investointi- ja selvityshankkeisiin, jotka edistävät uusiutuvan energian tuotantoa tai käyttöä, edistävät energian säästöä, tehostavat energian tuotantoa tai käyttöä tai vähentävät energian tuotannon tai käytön ympäristöhaittoja.¹⁰³ Enintään miljoonan euron, uuden teknologian investointihankkeet käsittelee Innovaatorahoituskeskus Business Finland, mutta suuret ja energiapoliittisesti merkittävimmät hankkeet käsitellään työ- ja elinkeinoministeriössä. Tukipäätöksiä on tehty vuosittain joitakin satoja. Vuodelle 2018 myöntövaltuutta on 55 miljoonaa euroa. Energiatuet myönnetään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ja ympäristönsuojeluun myönnettävän erityisen tuen edellytysten puitteissa.

Maatilat tai niiden yhteydessä toteutettavat hankkeet **eivät saa** energiatukia lukuun ottamatta sellaisia maatalan yhteydessä toteutettavia hankkeita, joissa 80 prosenttia tuotetusta energiamääräs-

¹⁰⁰ Valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta 1444/2014, 6 §.

¹⁰¹ Business Finland myöntää tutkimusorganisaatioille myös EAKR-rahoitusta ja rahoittaa eurooppalaisia tutkimusorganisaatioita (ESA, EUREKA).

¹⁰² Valtion suoria ja epäsuoria pääomasijoituksia (mm. *venture capital* ja kasvurahastot) hoitaa nykyään lähinnä Suomen Teollisuussijoitus Oy. Se sijoittaa aina yhdessä ja samoin ehdoin yksityisten sijoittajien kanssa, joten kyseessä ei ole lähtökohtaisesti valtiontuki.

¹⁰³ Lämpökeskushankkeet (puupolttoaineet), lämpöpumppuhankkeet, aurinkolämpöhankkeet, pienvesivoimahankkeet, kaatopaikkakaasuhankkeet, pientuulivoimahankkeet, aurinkosähköhankkeet, biokaasuhankkeet, aaltovoimahankkeet jne.

tä käytetään kyseisen maatilan ulkopuolella. Puu- ja kierrätyspolttoaineiden tuotantoon tarkoitettun kaluston (mukaan lukien hakkurit, murskaimet, hakekontit, muu kalusto) hankkimiseen Business Finland **ei myönnä** tukea, koska sellaista tukea myönnetään muun muassa maaseutuohjelmasta. Poikkeuksen edellisestä muodostavat uuden teknologian hankkeet, joissa on tyypillisesti kyse liikenteen biopolttoaineiden tuotantoon tai käyttöön liittyvän teknologian pilotointi- tai demonstraatiohankkeista ja -laitoksista. Ne ovat yleensä isoja, miljoonaluokan investointeja.

Metsätalous ja puunkorjuu

Tekesin ”metsätalouteen ja puunkorjuuseen” myöntämä t&k&i-rahoitus on ollut hyvin vähäistä. **Taulukossa 6** on esitetty tilanne vuosina 2015–2017 organisaation tukirekisterin mukaan (avoin tietoi-neisto). Sen mukaan avustuksia myönnettiin metsätalouden ja puunkorjuun hankkeisiin vuonna 2017 yhteensä runsaat 200 000 euroa. Useimmat tuet perustuivat 6 200 euron arvoiseen innovaatio-seteliin, joka on *de minimis* -perusteinen.

Muista tuensaajista Ecolan Oy jalostaa ja levittää tuhkaa ja Pajupojat Oy tekee biohiiltä. Tukirekisteristä ei käy ilmi, onko niiden saamat tuet myönnetty ryhmäpoikkeusasetuksen vai *de minimis* -asetuksen perusteella, mutta tällä tuskin on merkitystä metsänomistajille myönnettävien tukien kannalta.

Maatalous ja kalastus

Tekesin t&k&i rahoitus ”kasvinviljelyyn ja kotieläintalouteen” on niin ikään ollut vähäistä, joskin viime vuonna se nousi noin 900 000 euroon muutaman isohkon tuen seurauksena (**taulukko 7**). Myös näillä toimialoilla joka toinen tukimyöntö näyttäisi perustuneen innovaatio-seteliin. Suurimmista yksittäisistä tuensaajista Humuspehtoori Oy valmistaa maanparannusaineita ja Plantui Oy minikasvihuoneita. VikingGenetics ja Faba jalostavat karjaa, Little Garden viljelee salaattia ja yrttejä.

Kalastukseen ja vesiviljelyyn Tekes ei myöntänyt t&k&i-tukia vuosina 2014–2017. Vuonna 2013 sitä sai vain kaviaarintuotanto.¹⁰⁴

Yhteenveto

Edellä esitetyn perusteella näyttäisi siltä, että Business Finlandin t&k&i-tuet eivät ole kovin suuri riski *de minimis* -tukien kasautumisen taikka tuki-intensiteettiä tai tuen enimmäismäärää koskevien muiden määräysten kannalta, jos Kemera-tuet myönnettäisiin vähämerkityksisinä.

Business Finlandin yleisin *de minimis* -perusteinen tukimuoto näyttäisi olevan vuonna 2016 käyttöön otettu *Innovaatio-seteli*, jonka merkitys *de minimis* -tukien kasautumisen kannalta on vähäinen, koska kyse on kertaluonteisesta 6 200 euron tuesta. Kasautumisen mahdollisuutta pienentää edelleen se, että Business Finland myöntää t&k&i-tukia lukumääräisesti hyvin vähän alkutuotantoon (pl. kaivostoiminta) ja ne ovat yleensä euromääräisesti pieniä. Suurempia tukia se myöntää lähes poikkeuksetta sellaisille yrityksille (osakeyhtiöille), jotka pyrkivät laajentamaan liiketoimintaansa kansainvälisille markkinoille, mikä rajaa tällaisten tukien potentiaalista kohdejoukkoa huomattavasti.

Todettakoon vielä erikseen, että valtion erityistehtäväyhtiö Finpro Oy ei ollut vuosina 2015–2017 valtiontukia myöntävä organisaatio. Näin ollen edellä esitetty Tekesin myöntämät tuet kuvaavat hyvin myös Business Finlandin tukivalikoimaa ja sen painotuksia ainakin uuden organisaation alkutaipaleella.

¹⁰⁴ https://extranet.tekes.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=o_myonto_htm1&IBIAPP_app=openraho

Taulukko 6. Tekesin myöntämä tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoitus vuosina 2015–2017: Metsätalous ja puunkorjuu. Lähde: Tekesin avoin tietoaaineisto.

Organisaatio	2015	2016	2017	Yhteensä
Alcea Ab			6 200	6 200
Arctic International Oy			6 200	6 200
CareliaForest Consulting Oy			6 200	6 200
Ecolan Oy			98 800	98 800
Mahla Forest Oy			10 000	10 000
Metsä-Kiesit Oy			6 200	6 200
Metsähallitus	-4 482			-4 482
Metsäliitto Osuuskunta	84 851			84 851
Metsänhoitoyhdistys Pohjois-Karjala ry		100 000		100 000
Metsätoimisto Kiramo Oy			6 200	6 200
Moisio Forest Oy			6 200	6 200
Pajupojat Oy	97 500		80 000	177 500
Pakuso Oy		6 200		6 200
Saramoto Oy			6 200	6 200
Veljekset Vanha Oy		6 200		6 200
Yhteensä	177 869	112 400	232 200	522 469

Taulukko 7. Tekesin myöntämä tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoitus vuosina 2015–2017: Kasvinviljely ja kotieläintalous, riistatalous ja niihin liittyvät palvelut. Lähde: Tekesin avoin tietoaaineisto.

Organisaatio	2015	2016	2017	Yhteensä
Ab Lindell Flowers Oy		6 200		6 200
Agrifutura Oy			6 200	6 200
E&S. Honkola Oy		6 200		6 200
Faba osk			50 000	50 000
Helsieni Oy			6 200	6 200
Humuspehtoori Oy		6 200	212 000	218 200
Kartanon Riista Oy		99 000		99 000
L & K-G Häggblom Ab		6 200		6 200
Lahtisen Vahavalimo Ky			13 700	13 700
Little Garden Oy			50 000	50 000
Omenatarhan Hunaja Ky		6 200		6 200
Perdix Oy			6 200	6 200
Plantui Oy	600 000		250 000	850 000
Pohjolan Hyönteistalous Oy		50 000		50 000
Snafu Oy		6 200	49 500	55 700
VikingGenetics Finland Oy Ab			255 600	255 600
Virtasalmen Viljatuote Oy			3 825	3 825
Yhteensä	600 000	186 200	903 225	1 689 425

4.4.2. Finnvera

Finnvera Oyj on Suomen valtion omistama erityisrahoitusyhtiö. Konserniin kuuluu useita tytäryhtiöitä, muun muassa Suomen Vientiluotto Oy. Finnveran tavoitteena on edistää pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa, yritysten kansainvälistymistä ja vientiä, sekä valtion aluepoliittisten tavoitteiden toteutumista.¹⁰⁵

Finnvera tarjoaa useita erilaisia rahoituspalveluja yritystoiminnan eri vaiheisiin. Valikoimaan kuuluvat lainat, takaukset ja viennin rahoituspalvelut. Aikaisemmin siihen kuuluivat myös pääomasijoitukset, mutta ohjaavan ministeriön (TEM) linjauksen mukaisesti Finnvera lopetti suorat ensivaiheen pääomasijoitukset aikaisen vaiheen yrityksiin vuoden 2015 lopussa. Toiminta siirrettiin Tekes Pääomasijoitus Oy:lle (nyk. Business Finland Venture Capital Oy).

Finnveralla on noin 28 000 asiakasta. Suurin osa niistä on pieniä, alle 10 henkilöä työllistäviä yrityksiä. Joukossa on runsaasti myös yksinyrittäjiä. Osa näistä niin sanotuista mikroyrityksistä on toimintaansa aloittelevia, osa taas kotimarkkinoilla jo toimivia ja kansainvälistymisen kautta kasvua hakevia. Euromääräisesti tärkeimpiä ovat suomalaiset vientikauppaa harjoittavat suuryritykset (mm. telakat), niiden ulkomaiset ostaja-asiakkaat sekä kotimaiset ja ulkomaiset viennin rahoittajapankit.

Finnvera ei kilpaile rahoittajana pankkien kanssa vaan täydentää yritysten muualta hankkimaa rahoitusta. Se voi toimia yrityksen *ainoana* rahoittajana vain silloin, kun sen rahoitus yritykselle on korkeintaan 50 000 euroa. Finnvera voi yksin toimiessaan myöntää myös alkutakausta pankkilainalle, mutta tällöin takauksen enimmäismäärä voi olla enintään 80 prosenttia pankkilainasta ja enintään 80 000 euroa. Suuremmissa rahoitustarpeissa Finnvera toimii aina osarahoittajana yhteistyössä pankkien ja muiden rahoittajien kanssa.

Pankkien ja Finnveran rahoituksen suurin ero on vakuuskäytännössä. Pankkien luotonanto pohjautuu pitkälti vakuuksiin, kun taas Finnveran rahoituspäätös perustuu pankkien käytäntöjä enemmän yrityksen menestysmahdollisuuksien arviointiin. Jos yrityksen menestymismahdollisuudet arvioidaan riittäviksi, Finnveralla on mahdollisuus ottaa pankkeja suurempi vakuusriski.

Joskus Finnvera voi rahoittaa yrityksiä myös yhteistyössä muiden valtion elinten kanssa. Rahoituspalvelut pyritään tällöin koordinoimaan eri toimijoiden kesken niin, että ne täydentävät toisiaan. Rahoitus voidaan jakaa esimerkiksi niin, että Finnvera myöntää yritykselle lainaa käyttöpääomaan (juoksevaan liiketoimintaan) ja ELY-keskus investointeihin. Yrityksen käyttöpääoman tarve voi kasvaa esimerkiksi myyntisaatavien tai varastojen kasvun takia.

Finnvera on kohtalaisen merkittävä toimija kotimaisilla pääomamarkkinoilla. Vuonna 2016 se myönsi lainoja, takauksia, vientitakauksia ja vientitakuita pk- ja midcap-yrityksille kotimaassa yhteensä 1,0 miljardilla eurolla. Jakauma liiketoiminta-alueittain oli seuraava: paikalliset pienyritykset 0,1 mrd. euroa, kotimarkkinayritykset 0,5 mrd. euroa, kasvavat ja kansainvälistyvät yritykset 0,4 mrd. euroa. Keskimääräinen pk- ja midcap-rahoitus oli vuonna 2017 noin 107 000 euroa yritystä kohti. Lisäksi Finnvera myönsi suuryrityksille vientitakuuta ja erityistakauksia yhteensä 4,2 miljardilla eurolla.

Finnveran rahoituspalvelut esitetään tarkemmin **Tietoikkunassa 2**, sivuilla 61–62.

Finnvera ja valtiontuet

Julkisomisteisena rahoitusyhtiönä Finnveran tulee rahoituspalveluita tarjotessaan noudattaa EU:n valtiontukisääntelyä. Yhtiön myöntämiin lainoihin ja takauksiin katsotaan sisältyvän valtiontukea, jos rahoitus tai sen ehdot eivät ole markkinaehtoisia, ts. jos Finnveran antamat lainaehdot ovat sellaisia, joita yksityinen rahoituslaitos ei antaisi. Kyseessä on niin sanottu markkinataloustoimijaperiaate, (*market economy operator principle*). Käytännössä arviointi tehdään EU-komission tiedonannoissaan

¹⁰⁵ Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä (443/1998), Laki valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta (445/1998). Vientitakuutoimintaa koskevat omat lait (444/1998, 422/2001, 573/1972).

antamien ohjeiden mukaan. Valtiontukea katsotaan syntyvän sellaisessa menettelyssä, jossa yrityk-
seltä rahoituksesta perittävä hinta (korot, takausprovisiot jne.) on pienempi kuin komission määritte-
lemä vertailuhinta (markkinaehtoisien koron tai takauksen oletushinta).¹⁰⁶ Tukea muodostuu tällöin
näiden hintojen erotuksesta. Laskennallista tukea voi syntyä myös rahoituksen muutostilanteissa.

Vaikka yritysten ja varsinkin aloittelevien mikroyritysten liiketoimintaan ja siten myös lainojen
takaisinmaksukykyyn liittyvien riskien arvioiminen on usein vaikeaa, Finnvera joutuu tarkistamaan
jokaisen rahoituspäätöksen yhteydessä, sisältyykö rahoitukseen laskennallista valtiontukea vai ei. Jos
tukea on, se joutuu laskemaan sen määrän.

Finnveran suurille yrityksille myöntämä rahoitus on yleensä markkinaehtoista, koska mukana on
aina myös pankkeja ja muita markkinatoimijoita. Viennin takaukset tulee kansainvälisten sopimusten
(EU, OECD, WTO) johdosta aina hinnoitella siten, että niihin ei sisälly tukea.

Tuen oikeusperustat

Jos Finnveran rahoitus sisältää valtiontukea, tuki perustuu joko *de minimis* -asetukseen tai yleiseen
ryhmäpoikkeusasetukseen. *De minimis* -asetus on Finnveran myöntämän valtiontuen ensisijainen
perusta, koska lainoihin tai takauksiin sisältyvät laskennalliset (hintaerosta johtuvat) euromääräiset
tuot yksittäisille yrityksille ovat yleensä vähäisiä. Varsinainen eli koko rahoitus on paljon merkittä-
vämpi.

Ryhmäpoikkeusasetuksen mukaista on pk-yrityksille myönnettävä investointi- ja työllisyystuki
(ns. *PK-tuki*).¹⁰⁷ Se on hankekohtaista tukea, jonka kohteena tulee olla normaalista liiketoiminnasta
poikkeava investointi ja jonka osuus ei saa pienillä yrityksillä ylittää 20 prosenttia ja keskisuurilla yri-
tyksillä 10 prosenttia investoinnin kustannuksista. Jos Finnveran laskennallinen tuki ylittää nämä ylei-
sessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (artikla 14) määritetyt enimmäistasot, joudutaan tukea sisältävän
rahoituksen myöntämisessä turvautumaan *de minimis* -asetukseen.

Taulukossa 8 on esitetty Finnveran *de minimis* -asetuksen ja ryhmäpoikkeusasetuksen perusteel-
la myöntämän rahoituksen ja valtiontuen määrät vuosina 2016 ja 2017. Siitä käy ilmi, että Finnveran
rahoitus sisältää volyyymiinsä nähden hyvin vähän valtiontukea. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että
yhtiö noudattaa rahoitusmyönnoissään pitkälti samoja riskinarviointi- ja muita perusteita kuin yksi-
tyiset rahoituslaitokset. Esimerkiksi vuonna 2017 Finnveran yrityksille myöntämistä rahoituspalveluis-
ta (lainoista, takauksista ym.) luettiin valtiontueksi yhteensä vain 16,6 miljoonaa euroa, mikä oli vain
noin kolme prosenttia myönnetyn rahoituksen kokonaismäärästä (552, 6 milj. €). Tuen oikeusperusta
oli lähes poikkeuksetta yleinen *de minimis* -asetus.

Taulukosta käy myös ilmi, että *de minimis* -tuen määrä on Finnveran myönteisissä tukipäätöksis-
sä keskimäärin hyvin pieni, noin 2 500 euroa.

¹⁰⁶ Komissio on julkaissut lainojen ja takausten tuettoman hintatason (vähimmäishintatason) arvioimista varten
erityisen referenssikorkotaulukon ja *safe harbour* -hintataulukon. Ne perustuvat lainojen osalta pohjakorkoon,
yritysten riskiluokkaan ja vakuuksiin. Pk-yritysten takausmaksuihin sovelletaan *safe harbour* -maksuja. Ks. ko-
mission *referenssikorkotiedonanto* (2008/C 14/02) ja komission *takaustiedonanto* (2008/C 155/02) ja niiden
täydennykset.

¹⁰⁷ Vuonna 2015 komissio hyväksyi Finnveran määräaikaisten tukiohjelmien, jotka ovat pelastamis- ja rakenneu-
distustukiohjelma 2015–2020 ja yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen PK-tukiohjelma 2015–2020. Jäl-
kimmäinen perustuu Finnveran komissiolle ilmoittamaan investointi- ja työllisyystukiohjelmaan.

Taulukko 8. Finnveran *de minimis* -asetusten ja ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella myöntämä rahoitus ja siihen sisältyvä valtiontuki vuosina 2016 ja 2017, milj. €. Lähde: Finnvera.

Vuosi	Tukimuoto	Yleinen <i>de minimis</i>	Kalastuksen <i>de minimis</i>	Ryhmäpoikkeus-asetus (PK-tuki)	Kaikki yhteensä
2016	Myönnetty rahoitus, milj. €	552,7	0,8	18,3	571,9
	Myönteisiä tukipäätöksiä, kpl	6 179	4	77	6 260
	Tuki yht., milj. €	15,3	0,002	0,9	16,2
	Tuki/myönteinen tukipäätös, €	2 476	500	11 688	2 588
2017	Myönnetty rahoitus, milj. €	477,5	1,4	7,2	486,1
	Myönteisiä tukipäätöksiä, kpl	5 397	3	29	5 429
	Tuki yht., milj. €	13,5	0,01	0,3	13,8
	Tuki/myönteinen tukipäätös, €	2 501	3 333	10 345	2 542

Finnvera ja maa- ja metsätalous

Lain mukaan Finnvera **ei voi myöntää** rahoitusta ”metsätalouteen eikä maatalouteen kuuluvaan peltoviljelyyn tai karjatalouteen”. Metsätaloudella tarkoitetaan tässä yhteydessä ”varsinaista metsätaloutta”, mikä antanee jonkin verran sijaa erilaisille rajauksille ja tulkinnoille.¹⁰⁸

Koska maatilatalouteen voi liittyä uudenlaisia tuotannonaloja ja sivuelinkeinoja, joissa perinteinen alkutuotannon raja hämärtyy tai joita voidaan harjoittaa erillisten yritysten nimissä, Finnverassa on jouduttu linjaamaan aikaisempaa tarkemmin, millaista maa- ja metsätalouteen liittyvää toimintaa yhtiö voi rahoittaa. Syksyllä 2017 tehdyn sisäisen linjauksen mukaan se voisi periaatteessa rahoittaa sellaista yritystoimintaa, jota harjoitetaan erillään ”varsinaisesta maatilataloudesta” (peltoviljelystä, karjataloudesta ja metsätalouden alkutuotannosta). Tosin Finnvera keskustelee tämäntyyppisistä rajanvedoista jatkuvasti maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Kyse on tukien ja resurssien järkevästä koordinoinnista tilanteessa, jossa maatalousyrittäjät voivat saada merkittäviä investointi- ja kehittämistukia Manner-Suomen maaseutuohjelman ja Maatilatalouden rahoituslain (Makeran) perusteella.¹⁰⁹

Metsätalouden kohdalla kyse on samantyyppisistä rajanvedoista. Metsänomistajat on pääosin suljettu Manner-Suomen maaseutuohjelman tukien ulkopuolelle, mutta toisaalta heillä on mahdollisuus saada Kemera-tukia. Ottaen huomioon, että valtaosa muistakin metsätalousyrityksistä on suljettu maaseutuohjelman ulkopuolelle, Finnveran rooliin voisi kenties sopia se, että se tarjoaisi rahoituspalveluja joillekin jälkimmäisille yrityksille (esim. puunkorjuuyrittäjille) – edellyttäen, että valtion

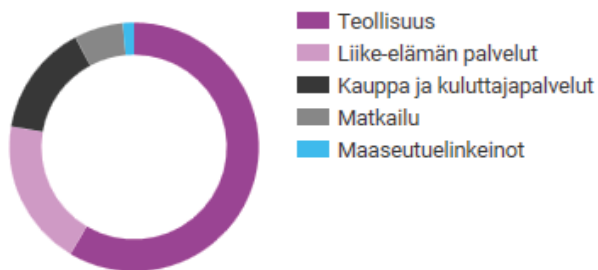
¹⁰⁸ Laki valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta (445/1998), 2 §: ”Yhtiö [Finnvera] ei kuitenkaan voi kohdistaa näitä rahoituspalveluitaan: 1) rakennusliiketoiminnan osalta perustajaurakointiin; tai 2) metsätalouteen eikä maatalouteen kuuluvaan peltoviljelyyn tai karjatalouteen.” Hallituksen esityksessä (HE 35/1998 vp) sama asia todetaan seuraavasti: ”Valtion erityisrahoitusyhtiön rahoituspalveluja ei edelleenkaan kohdistettaisi varsinaiseen maa- ja metsätalouteen eikä rakennusliiketoimintaan, koska niiden tukemiseen on muita valtion toimia.”

¹⁰⁹ Maa- ja metsätalouden tuotteiden jatkojalostusta ja markkinoille saattamista Finnvera voi rahoittaa. Se voi rahoittaa myös esimerkiksi kasvihuoneviljelyä, mutta toimialan rahoitus myönnetään (varmuuden vuoksi) aina markkinaehtoisena.

eritysluottolaitosta koskevan lain voidaan katsoa tämän sallivan. Kysymys on viime kädessä siitä, millainen toiminta katsotaan ”varsinaiseksi metsätaloudeksi” sekä siitä, millaisin tavoin ja perusteiden erityisesti toimialan pk-yritysten investointeja ja kehittämistä olisi järkevää tukea, jos niitä ylipäänsä halutaan tukea.

Edellä esitettyjen rajoitteiden takia Finnvera on myöntänyt hyvin vähän rahoitusta ”maaseutuelinkeinoille”. Vuonna 2017 vain noin yksi prosentti (12,7 milj. €) sen myöntämästä kotimaan rahoituksesta (pk- ja midcap-rahoituksesta) kohdistui niihin (**kuva 3**). Siitäkin vain murto-osa oli tukea. Jos maaseutuelinkeinojen osuus Finnveran myöntämästä **valtiontuesta** (n. 15 milj.€/v, ks. taulukko 8) olisi sama kuin näiden elinkeinojen osuus Finnveran edellä mainitusta kotimaan rahoituksesta (1 %), Finnvera myöntäisi valtiontukea maaseutuyrityksille vuosittain yhteensä vain noin 160 000 euroa.

MYÖNNETTY PK- JA MIDCAP-RAHOITUS TOIMIALOITTAIN 2017



Kuva 3. Finnveran myöntämä kotimaan rahoitus toimialoittain vuonna 2017, %. Lähde: Finnveran vuosikertomus.

Yhteenvedo

Finnveran lainojen ja takausten yhteydessä myöntämällä valtiontuilla tuskin on suurta merkitystä arvioitaessa, voitaisiinko Kemera-tyyppinen tukijärjestelmä jatkossa toteuttaa *de minimis*-perusteisena. Finnvera myöntää jonkin verran *de minimis*-tukia, mutta se ei rahoita varsinaista maa- ja metsätaloutta. Muitakin maaseutuelinkeinoja se rahoittaa hyvin vähän, joten näiltä osin kasautumisen riski jäisi vähäiseksi. Vuonna 2017 vain noin yksi prosentti Finnveran myöntämästä kotimaan rahoituksesta kohdistui maaseutuelinkeinoin. Siitäkin vain murto-osa oli tukea.

Siinä tapauksessa, että *de minimis*-perustaisia Kemera-tukia saava metsänomistaja harjoittaa myös muuta yritystoimintaa kuin metsänkasvatusta ja saa tälle muulle yritystoiminnalleen Finnverasta *de minimis*-perusteista valtiontukea edullisten lainojen ja/tai takausten muodossa, *de minimis*-tukien kasautumista voi tietenkin tapahtua. Edellytyksenä olisi, että tukea saaneet taloudelliset yksiköt (metsälö ja muu yritys) katsottaisiin valtiontukisääntelyn näkökulmasta eli käytännössä omistusten tai määräysvallan perusteella yhdeksi yritykseksi. Nämäkin olisivat todennäköisesti yksittäistapa-uksia, joilla ei kokonaisuuden kannalta olisi suurta merkitystä, koska Finnveran myöntämä *de minimis*-tuki on keskimäärin hyvin pieni, vain noin 2 500 euroa tukipäätöstä kohti.

Tietoikkuna 2: Finnveran rahoituspalvelut

Finnveran lainat

Finnveralla on seitsemän erilaista lainainstrumenttia, jotka on tarkoitettu yrityksen elinkaaren eri vaiheisiin. Alkuvaiheesta lukien ne ovat *Finnvera-laina*, *Yrittäjälaina*, *Kansainvälistymislaina*, *Siltarahoit*, *Joukkovelkakirjarahoit*, *Kasvulaina* ja *Vientisaatavaluotto*.

Finnvera-laina (aik. investointi- ja käyttöpääomalaina) on Finnveran yleisin rahoitusinstrumentti. Se on tarkoitettu sekä uusille että jo toimiville pk-yrityksille kotimaisten rakennus-, kone- ja laiteinvestointien, energia- ja ympäristöhankkeiden, käyttöpääomatarpeiden sekä erilaisten omistusjärjestelyjen rahoittamiseen. Lainan vähimmäismäärä on 10 000 euroa ja laina-aika 3–15 vuotta.

Yrittäjälaina on yritysjärjestelyihin tarkoitettu laina. Se on yrittäjälle myönnettävä henkilökohtainen laina, jolla voidaan rahoittaa sijoituksia osakeyhtiön osakepääomaan ja/tai sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon. Yrittäjälainalla voidaan rahoittaa myös jo toimivan yrityksen osakkeiden ostoa. Lainan voi saada yrityksen perustaja, toiminnan jatkaja tai yrityksessä työskentelevä osakas.

Kansainvälistymislaina on tarkoitettu suomalaisen pk-yrityksen ulkomailla tapahtuvan liiketoiminnan rahoittamiseen. Rahoituksen kohteena voi olla suomalaisen pk-yrityksen ulkomaille perustettavan tai siellä toimivan tytä- tai osakkuusyrityksen tai toimipaikan investoinnit, kehittäminen tai kasvu. Rahoituksen kohteena olevan ulkomaisen tytä- tai osakkuusyrityksen toiminnan tulee olla ensisijaisesti tuotannollista toimintaa, kokoonpanoa, huolto- tai palvelutoimintaa.

Siltarahoituksella tarkoitetaan Finnveran käyttöpääomalainaa, jolla paikataan yrityksen käyttöpääoman tarvetta ELY-keskuksen tai Business Finlandin myönteisen avustuspäätöksen ja avustuksen maksatuksen välisenä aikana. ELY-keskusten avustushakijoista siltarahoitusta voivat hakea vain ne yritykset, jotka ovat saamassa yrityksen kehittämisavustusta, ja Business Finlandin avustushakijoista ne, joille ei makseta avustuksesta ennakkoa. Finnveran hakuohjeiden mukaan EU:n valtiontukisäännökset voivat vaikuttaa siltarahoituksen

hintaan korottavasti. Koska siltarahoit

Joukkovelkakirjarahoituksessa Finnvera voi merkitä uusannissa EU:n määritelmän mukaisen pienen tai keskisuuren yrityksen joukkovelkakirjalainaa sekä lisäksi tätä suuremman yrityksen joukkovelkakirjalainaa erityisin perustein. Finnveran joukkovelkakirjarahoit

Kasvulainaa Finnvera voi myöntää yli kolme vuotta toimineille pk- ja midcap-yrityksille merkittävien kasvu- tai kansainvälistymishankkeiden ja yritys

Vientisaatavaluotto on tarkoitettu suomalaisen investointihyödykkeitä vievän yrityksen vientisaatavan jälleenrahoitukseen. Vientiluottoja ja korontasauksia myöntää Suomen Vientiluotto Oy. Julkisesti tuettuja vienninrahoituspalveluja myönnetään pääomatavaroiden sekä konsultti- ja suunnittelupalveluiden rahoittamiseen. Vientiluottojen tulee olla OECD-vientiluottosopimusten mukaisia. Viennin rahoituksella ei ole tämän selvityksen kannalta merkitystä, koska se on aina markkinaehtois

Finnveran takaukset

Finnvera-konserni myöntää lainoihin kuutta erilaista takausta, jotka ovat *Alkutakaus*, *Alustakaus*, *Finnvera-takaus*, *Kansainvälistymistakaus*, *Vientitakaus* ja *Ympäristötakaus*. Alustakaus ja Ympäristötakaus lukuun ottamatta ne ovat ehdoiltaan hyvin samantyyppisiä vastaavien lainojen kanssa.

Takauksissa Finnveran kumppani voi olla myös Euroopan investointirahasto (*European Investment Fund*), joka on erikoistunut mikro- ja pk-yritysten riskirahoitukseen. Myös sen takaukseen voi liittyä valtiontukea.²

*Alkutaka*us on tarkoitettu aloitteleville yrityksille. Se perustuu Finnveran pankkien kanssa tekemään sopimukseen luoton takausjärjestelyistä. Alkutakausta sisältää yleensä *de minimis* -tukea, koska takauksella on kiinteä hinta, joka alittaa ns. safe harbour -rajan. Alkutakausta ei myönnetä varsinaiseen metsä- tai maatalouteen.

*Alustaka*us on suomalaisen laivanvarustamo- tai laivanrakennustoimintaa harjoittavan yrityksen luotolle annettava vakuus, joten sillä ei ole tässä merkitystä.

*Finnvera-taka*us liittyy samannimisiin lainoihin. Finnveran osuus takauksesta on yleensä 50 prosenttia luoton tai muun rahoitussitoumuksen määrästä. Finnvera-takausta on Alkutakausta joustavampi ja voidaan tehdä myös tuettomaksi. Tätäkään takaukseen ei myönnetä varsinaiseen metsä- tai maatalouteen.

Myös *kansainvälistymistaka*us liittyy vastaaviin lainoihin, eikä sillä liene tässä yhteydessä kovin suurta merkitystä.

*Vientitaka*uksien avulla viejä voi saada pankista viennin valmistusaikaista tai toimituksen jälkeistä käyttö pääoman rahoitusta. Vientitakausta voidaan käyttää myös vastavakuutena pankille toimitustakauksissa ulkomaiselle ostajalle (tarjousajan-, ennakkomaksun- ja toimitus- sekä takuuajan takaus). Vientitakauksissa ei ole toimialarajoituksia, mutta kansainvälisistä sopimuksista (OECD, WTO) johtuen nämä takaukset tulee aina hinnoitella siten, että niihin ei sisälly valtiontukea. Viime vuosina ylivoimaisesti suurimmat euromääräiset vientitakaukset on myönnetty laivanrakennukseen (mm. Meyer), konepajoille (mm. Wärtsilä ja Valmet) ja Nokialle.³

*Ympäristötaka*uksia voidaan myöntää vakuudeksi luotoille, joita käytetään Suomessa tai lähialueilla ympäristönsuojeluinvestointeihin (vesien suojele, ilmansuojele ja jätteiden hyödyntäminen), uusiutuvaan energiaan liittyviin hankkeisiin tai energiatehokkuutta parantaviin hankkeisiin. Ympäristötakausta on tarkoitettu kaikille yrityksille koko maassa. Ympäristötakaukset eivät sisällä valtiontukia ja niitä säätelee oma laki (609/1973).

¹ Joukkovelkakirjasijoituksen markkinaehtoisuutta voidaan testata markkinataloustoimijatestillä, ts. tarkastelemalla, onko Finnvera objektiivisesti arvioiden toiminut markkinataloustoimijan tapaan transaktiossa.

² Euroopan investointirahastolla on kaksi Suomen pk-yrityksille suunnattua takaus- ja rahoitusohjelmaa: *SME Initiative Finland* ja *SME InnovFin*. Ensin mainittu on suunnattu EU-määrityksen mukaisille alle 250 henkilöä työllistävälle mikro- ja pk-yrityksille pois lukien tietyt toimialat kuten maatalouden ja metsätalouden alkutuotanto. Takauksen myöntämiseen vaikuttavat viimeisen kolmen vuoden aikana vastaanotetut julkiset tuet. Takausta voidaan yhdistää Euroopan investointi- ja rakennerahastojen (ERI) ja niistä Suomessa erityisesti Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tukien kanssa. *SME InnovFin (EU Finance for Innovators)* on samantyyppinen ohjelma, joka koostuu useasta eri rahoitusinstrumentista.

³ EU-komission vuoden 2013 tiedonanto kieltää vientitakuulaitoksia takaamasta ns. markkinakelpoisia riskejä, eli sellaisia riskejä, joita yksityiset vakuutusyhtiöt ovat valmiita takaamaan. Finnveran kaltaiset julkiset toimijat eivät myöskään tavallisessa markkinatilanteessa voi taata alle kahden vuoden lainoja seuraaviin maihin: EU- ja ETA-maat, Yhdysvallat, Kanada, Australia ja Uusi Seelanti. Komission vuosina 2013–2020 voimassa olevan poikkeusluvan turvin tämä on kuitenkin tietyin ehdoin mahdollista.

4.4.3. ELY-keskukset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) rooli EU-tukien myöntämisessä on keskeinen. Ne myöntävät paitsi Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tukia, myös luvussa 4.3 esitetyt maaseudun yritys- ja kehittämishanketuet, jotka perustuvat *Manner-Suomen maaseutuohjelmaan 2014–2020*. EAKR- ja ESR-tukien perustana on *Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020* -rakennerahasto-ohjelma, joka on rakennerahastojen toimeenpanostrategia Manner-Suomessa.¹¹⁰

Periaatteessa tukiohjelmat ovat toisiaan täydentäviä. EAKR- ja ESR-rahoitukset kohdistuvat pääasiassa taajamiin ja kaupunkikeskustoihin, kun taas maaseutuohjelman ja näin ollen myös EU:n maaseuturahaston (EAFRD) osarahoittamien toimenpiteiden tulee kohdentua harvaan asutuille maaseutualueille ja ydinmaaseudulle. Yhteisiä rahoituksen kohteita ovat mm. maaseudun mikroyritykset ja liiketoiminta-alueista matkailu, uusiutuva energia, biotalous, tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta sekä saavutettavuus. ELY-keskuksissa joudutaan usein harkitsemaan, voidaanko ja kannattaako tuki myöntää rakennerahasto- vai maaseutuohjelman puitteissa. Rajapintoja on myös Business Finlandin ja Finnveran rahoituspalvelujen kanssa.

Vuosina 2014–2020 rakennerahastoista (EAKR ja ESR) myönnetään julkista tukea yhteensä noin 2,4 miljardia euroa, josta EU:n osuus on puolet. Toimenpiteiden ja rahoituksen painopiste on Itä- ja Pohjois-Suomessa. Alueellisesta rahoituksesta 70 prosenttia kohdistuu näille alueille. Ohjelman alkuvuosina eniten tukea on myönnetty Pohjois-Pohjanmaalle, Lappiin ja Pohjois-Savoon. Rakennerahastohankkeet tallennetaan TEM:n ylläpitämään EURA 2014 -tietojärjestelmään. ELY-keskusten, maakuntien liittojen ja ministeriöiden rakennerahasto-ohjelmasta myöntämiä tukia myös pääsääntöisesti haetaan käyttäen kyseistä järjestelmää.¹¹¹

EAKR-tuet voidaan jakaa kahteen pääryhmään: yritystukiin ja muihin hanketukiin. Tässä luvussa keskitytään ensin mainittuihin, joiden päätavoitteena on lisätä mikro- ja pk-yritysten kasvua, kansainvälistymistä ja kilpailukykyä. ESR-tukia ei tässä käsitellä, koska ne ohjautuvat pääosin muille kuin yrityksille. Suurimmat EAKR-tuet on viime vuosina maksettu kaivosyhtiöille (Sotkamo Silver Oy), matkailuyrityksille (mm. Rukakeskus Oy) ja yhdelle suurelle metsäteollisuusyritykselle (Stora Enso Wood Oy).

ELY-keskusten myöntämät EAKR-yritystuet ovat pääasiassa kehittämisavustuksia: **yrityksen kehittämisavustuksia** ja selvästi vähäisemmässä määrin **yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustuksia**.¹¹² Niitä haetaan ELY-keskusten yritystukien sähköisessä asiointipalvelussa. ELY-keskukset hoitavat myös tukien maksatuksen.

Muita EAKR-hanketukia myönnetään Manner-Suomen rakennerahasto-ohjelman mukaisesti ennen muuta ”uusimman tiedon tuottamiseen ja hyödyntämiseen”. Usein kyseessä on yritysten ja tutkimusorganisaatioiden yhteistyö. Myös tutkimushankkeissa on usein mukana yrityskumppaneita, joskin pääasiallisia tuensaajia niissä ovat yleensä alueelliset ja seudulliset kehittämissyhtiöt, järjestöt, kunnat, kuntayhtymät ja muut julkisyhteisöt sekä tutkimus- ja koulutusorganisaatiot (mm. ammattikorkeakoulut). Yhteistyö- ja tutkimushanketukia myöntävät Business Finland, maakuntien liitot ja sosiaali- ja terveysministeriö.

¹¹⁰ Rakennerahasto- ja maaseutuohjelmat perustuvat EU-asetuksiin: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1301/2013, 1303/2013, 1304/2013 ja 1305/2013.

¹¹¹ Laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta, 8/2014, 2 luku, 19 §.

¹¹² Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014). Laki tuli voimaan 1.7.2014 ja sillä toteutetaan pitkälti Manner-Suomen rakennerahasto-ohjelman painopisteitä.

Yrityksen kehittämisavustus

Yrityksen kehittämisavustusta myönnetään yritysten aineellisiin ja aineettomiin *investointeihin* sekä *kehittämistoimenpiteisiin*, kun yritys aloittaa toimintansa, haluaa panostaa merkittävästi uudistumiseen tai pyrkii kasvamaan.¹¹³ Rahoituksen painopisteitä ovat:

- kansainvälistyminen,
- tuotekehitys,
- liiketoimintaosaamisen edistäminen ja
- kansainvälistymistä edistävät investoinnit.

Painopisteet ja rahoituksen ehdot vaihtelevat jonkin verran alueellisesti eli maakuntien ja maakuntaryhmien välillä. Myös yrityksen koko vaikuttaa tuen tasoon: pienillä yrityksillä tuki-intensiteetti on korkein. Avustuksen osuus investoinneista (maa-alueet, rakennukset, koneet, laitteet, ohjelmistot, patenttioikeudet jne.) voi olla enintään 10–35 prosenttia ja kehittämistoimenpiteiden menoista enintään 50 prosenttia. Kehittämistoimenpiteillä tarkoitetaan esimerkiksi liiketoiminta- ja kansainvälistymissuunnitelmien laatimista, markkinaselvityksiä sekä ulkomaisille messuille osallistumista. Avustusta kehittämistoimenpiteisiin voidaan myöntää vain pienille ja keskisuurille yrityksille.

Kehittämisavustuksen saamiseksi ELY-keskukselle tulee esittää kirjallinen ja kattava suunnitelma, jossa esitellään mm. hankkeen tavoitteet, kustannukset sekä arvioidut vaikutukset. Suunnitelman sisältö ja tavoitteet vaikuttavat myönnettävän tuen suuruuteen ja tukiprosenttiin. Vuosittain käytössä oleva rahoituskehys määrittää maakunnittain maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa. Hankkeiden kesto on yleensä 6–24 kuukautta ja kokonaiskustannukset 10 000–200 000 euroa.

Yrityksen kehittämisavustusta **ei myönnetä** kalatalouteen, maatalouteen eikä metsätalouteen. Sitä ei voida myöntää myöskään maataloustuotteiden jalostukseen eikä kaupan pitämiseen.¹¹⁴ Myös energia- ja liikennealan investoinnit on rajattu avustuksen ulkopuolelle. Maaseutuohjelmaan sisältyy samankaltaisia tukia maaseudulla toimiville yrityksille.

Yrityksen kehittämisavustus perustuu joko yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen tai *de minimis*-asetukseen. Avustukset *investointeihin* perustuvat pääosin ensimmäiseen, avustukset *kehittämistoimenpiteisiin* (suunnitelmat, selvitykset, hankkeiden valmistelut ym.) puolestaan jälkimmäiseen (Laillisuustarkastuskertomus... 2017, s. 20). Hakulomakkeessa tulee ilmoittaa aikaisemmin saadut *de minimis*-tuet.

Yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustus

Yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustusta voidaan myöntää voittoa tavoittelemattomille julkisille ja yksityisille yhteisöille sekä säätiöille hankkeisiin, joiden tarkoituksena on yritysten toimintaympäristön tai yritystoiminnan kehittymisedellytysten parantaminen.¹¹⁵ Avustusta voidaan myöntää:

- yritystoiminnan kannalta tarpeellisiin selvityksiin,
- yritysten tarvitsemien palveluiden kehittämiseen,
- yritysten yhteistyön edistämiseen sekä
- muihin yritysten toimintaympäristöä ja kehittymisedellytyksiä parantaviin hankkeisiin.

¹¹³ <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/yrityksen-kehittamisavustus>

¹¹⁴ Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi, 9/2014, 6 §.

¹¹⁵ <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/toimintaympariston-kehittamisavustus>

Kuten yrityksen kehittämisavustusta, myös yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustusta voidaan myöntää paitsi kehittämistoimenpiteisiin myös investointeihin. Investointeihin avustusta voidaan myöntää enintään 45 prosenttia avustuksen perusteena olevista menoista. Kehittämistoimenpiteissä tuen enimmäisintensiteetti on 80 prosenttia. Tyypillinen toimintaympäristön kehittämisavustusta saava toimija on seudullinen tai alueellinen voittoa tuottamaton, kuntien tai kuntayhtymien omistama kehitysyhtiö.

Toimintaympäristön kehittämisavustus voidaan myöntää joko *de minimis* -asetuksen tai yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella. Avustus pk-yrityksille tarjottavan palvelun kehittämiseen myönnetään *de minimis* -tukea. Kun avustus myönnetään julkiselle ja yksityiselle yhteisölle käytettäväksi pääoman merkintään pääomasijoitusrahastoon, noudatetaan yleistä ryhmäpoikkeusasetusta tai Euroopan komission hyväksymän pääomasijoitusrahastoa koskevan erillisen tukiohjelman ehtoja.

Muut tuet

Edellä mainittujen lisäksi ELY-keskukset myöntävät tukea **yritysten kehittämispalveluihin**. Yritysten käytettävissä ovat kilpailutettujen asiantuntijoiden tarjoamat valtakunnalliset matalan kynnyksen analyysi-, konsultointi- ja koulutuspalvelut, joissa valtion rahoitusosuus on 70–80 prosenttia. Tämä osuus on *de minimis* -tukea. Tuen tasosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Kehittämispalvelutuen maksatuksen hoitaa pääosin ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen kehittämis- ja hallinto-keskus eli KEHA-keskus. Se toimii verkostona eli keskuksen toiminnot on hajautettu ympäri maata.¹¹⁶

ELY-keskukset myöntävät myös **alueellista kuljetustukea**. Sitä voidaan myöntää pk-yritykselle, kun tuote on valmistettu harvaan asutuilla alueilla, lähinnä Itä- ja Pohjois-Suomessa. Tuki on matkan pituudesta riippuen 7–17 prosenttia kuljetusmaksuista.

Vaikka kuljetustuki on kokonaan kansallista tukea, sillä ei ole tässä suurta merkitystä, koska siihen sovelletaan pääosin yleistä ryhmäpoikkeusasetusta.¹¹⁷ Lisäksi kyseistä tukea ei myönnetä maa-, metsä- ja kalatalouden aloille – ei myöskään mm. jalostamattoman puutavaran, raakapuun, puunkorjuun sivutuotteiden, hakkeen, pellettien, brikettien, purun, lastujen, klapien tai muun polttopuun kuljetukseen. Vuonna 2017 alueellista kuljetustukea myönnettiin yhteensä 4,4 miljoonaa euroa. Tukea sai 229 yritystä, eli tuki oli keskimäärin noin 19 000 euroa yritystä kohti.

Aikaisemmin ELY-keskukset myönsivät myös **työllisyysperusteista investointiavustusta**, mutta se lakkautettiin tukijärjestelmänä vuonna 2014.

Yritystuen määrät

Vuonna 2017 ELY-keskukset myönsivät *yrityksen kehittämisavustusta* 89 miljoonaa euroa. Tukea sai 797 yritystä, joten keskimääräinen myöntö oli 111 000 euroa. Mikroyrityksillä myöntö on ollut viime vuosina noin puolet tästä. Toimialoista eniten, yhteensä noin puolet tukisummasta, saivat metallituotteiden valmistus, matkailu ja liike-elämän palvelut. Käytännössä kaikki yritysten kehittämisavustukset myönnettiin rakennerahasto-ohjelman (Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020) puitteissa. Yritysten kehittämisavustuksia myönnetään maan eri osissa hyvin erilaisia määriä.

Yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustusta myönnettiin vuonna 2017 huomattavasti vähemmän, vain 2,1 miljoonaa euroa (19 toimijalle).

¹¹⁶ Tuki *analyysiin* myönnetään yleensä yhden päivän mittaisena, *konsultointiin* 2–7 päivän mittaisena ja *koulutukseen* 10 päivän mittaisena.

¹¹⁷ *De minimis* -asetusta sovelletaan, jos tuote on jalostettu Kannonkosken, Karstulan, Kinnulan, Kivijärven, Kyyjärven, Pihtiputaan, Saarijärven tai Viitasaaren kunnassa, tai jos tuki myönnetään maataloustuotteiden jalostamisen alalla toimivalle yritykselle maataloustuotteiden jalosteiden kuljetuksesta.

Tällä vuosikymmenellä yritysten kehittämisavustusten ja varsinkin yritysten toimintaympäristön kehittämisavustuksen kappale- ja euromääräiset myönnöt ovat laskeneet selvästi. Syynä on tukirahoituksen väheneminen, mikä on koskenut erityisesti Etelä-Suomea. Lisäksi Business Finland (aik. Tekes) on ottanut aikaisempaa vahvemman roolin yritysten kehittämis- ja rahoituspalvelujen tarjoajana. Joiltakin osin kahden TEM:n hallinnonalan toimijan myöntämät yritystuet näyttäisivätkin menevän päällekkäin.

ELY-keskusten kautta yritysten kehittämisavustukset myönnetään lähes aina EU-ohjelma-rahoituksena. Uudellamaalla, jossa yrityksiä on runsaasti, ei ole ollut EAKR-yritystukivaltuuksia lainkaan ohjelmakaudella 2014–2020. Kansallisen tuen puuttuessa uusien yritysten kehittämisavustusten ja toimintaympäristön kehittämisavustusten myöntäminen on loppunut maakunnassa kokonaan, ja ELY-keskuksen tukimuodoista on käytössä Uudellamaalla vain yritysten kehittämispalvelut. Tilanne kuitenkin vaihtelee maan eri osissa.

Vuonna 2017 vajaa kolmannes (26,5 milj.€) yrityksen kehittämisavustuksista myönnettiin *de minimis* -asetuksen perusteella. Kun vähämerkityksisen tuen saajia oli 627, keskimääräinen *de minimis* -tuki jäi noin 42 000 euroon yritystä kohti.

Samana vuonna *yritysten kehittämispalveluihin* myönnettiin vähämerkityksistä tukea 9,4 miljonna euroa. Tuensaajia oli niin paljon (2 305), että tuen määrä yritystä kohti jäi keskimäärin noin 4 000 euroon.

Yhteenveto

Vähämerkityksiset Kemera-tuet voisivat kasautua ELY-keskusten myöntämien vähämerkityksisten kehittämisavustusten, kuljetustuen ja kehittämispalvelutuen kanssa *de minimis* -asetuksen enimmäismäärän (200 000 €) vastaisesti lähinnä silloin, jos metsänomistajalla olisi toinen yritys, joka saisi runsaasti ELY-keskuksen myöntämää vähämerkityksistä tukea ja jos tämä toinen yritys ja metsänomistus täyttäisivät EU-säännösten mukaisen ”yhden yrityksen” määritelmän (ks. luku 3.2). Tällaisten tilanteiden syntyminen ei kuitenkaan ole kovin todennäköistä, koska ELY-keskusten yrityksille myöntämät vähämerkityksiset tuet eivät ole euromääräisesti kovin suuria ja/tai niitä ei myönnetä kovin usealle yritykselle. Enimmäismäärän ylittyminen vaatisi käytännössä sitä, että yritys saisi erittäin paljon ELY-keskuksen myöntämää vähämerkityksistä yrityksen kehittämisavustusta ja/tai vähämerkityksistä Kemera-tukea ja/tai muuta vähämerkityksistä tukea. Tällainen tilanne voisi syntyä luonnonhoitohankkeita Kemera-tuella toteuttavassa yrityksessä mutta luultavasti harvoin metsänomistajien kohdalla.

Todennäköisintä *de minimis* -tukikiintiön täyttyminen lienee tilanteissa, joissa yrityksellä on sekä Business Finlandin että ELY-keskuksen asiakkuus (näitä tilanteita on jonkin verran) ja lisäksi sama yritys (yrityskokonaisuus) saisi vähämerkityksisiä Kemera-tukia. Kokonaisuuteen voi liittyä myös muiden toimijoiden (Finnvera ja TE-toimisto) myöntämiä tukia, mutta vähämerkityksisten tukien merkitys on niidenkin palveluvalikoimassa yleensä pieni.

4.4.4. TE-toimistot

Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) tarjoavat runsaasti erilaisia työvoima- ja yrityspalveluja sekä niihin liittyviä tukia, joista *de minimis* -perusteisia ovat

- starttiraha
- yrittäjän koulutustuki (koulutuksen yhteishankinta)
- tietyt palkkatuet

Vähämerkityksisillä tuilla lähinnä täydennetään sitä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mahdollistamaa työllistämis- ja elinkeinopoliittista tukivalikoimaa, jolla pyritään edistämään työmarkkinoiden toimivuutta ja työvoiman tarjontaa.¹¹⁸

Starttirahan tarkoitus on turvata työttömien, opiskelijoiden tai palkkatyöstä vapaaehtoisesti poisjäävien alkuvaiheen toimeentuloa heidän ryhtyessään päätoimiseksi yrittäjiksi. Starttirahaan myönnetään perustuki ja harkinnanvarainen lisäosa. Perustuen määrä vastaa peruspäivärahaa ollen noin 700 euroa kuukaudessa. Starttirahaa voidaan myöntää enintään 12 kuukaudeksi (6 kk + 6 kk). Se myönnetään yrittäjälle *de minimis* -tukea, mikä ilmoitetaan starttirahaa koskevassa päätöksessä.¹¹⁹

Eniten starttirahaa ovat viime vuosina hakeneet palveluja tarjoavat yrittäjät: esimerkiksi hierojat, parturit, konsultit ja tietokoneohjelmistojen tekijät. Hakijoiden joukossa on myös paljon pienten kauppojen, kahviloiden ja ravintoloiden perustajia, viime aikoina myös yhden miehen rakennusalan yrityksen perustajia.

Aloittavan yrityksen kehityspolulla starttirahan voidaan katsoa edeltävän *Innovaatiosetelin* kaltaista rahoitusta, jonka myöntää Business Finland (ks. edellä luku 4.4.1). Starttirahan hakijalla on idea liiketoiminnasta, ja jos liikeidea on lupaava, niin Innovaatiosetelin vetämänä hänen yrityksensä ohjataan Business Finlandin asiakkuuden ja ”kasvupolun” piiriin. Tosin samanlaisia jatkoreittejä löytyy myös muista rahoitusohjelmista.

Vuonna 2014 starttirahaa myönnettiin yhteensä 47 miljoonaa euroa. Tukea sai noin 8 000 henkilöä, joten yhden yrittäjän (henkilön) saama tuki oli keskimäärin vajaa 6 000 euroa. Starttirahan määrä on kuitenkin laskenut viime vuosina selvästi: vuonna 2016 sitä myönnettiin enää 33 miljoonaa euroa. Vuoden 2018 valtion talousarvioon starttirahaa on varattu vieläkin vähemmän eli 13,2 miljoonaa euroa.

Yrittäjän koulutustuki (koulutuksen yhteishankinta) liittyy työvoimakoulutukseen. Yritys tai muu työnantaja voi kouluttaa nykyisiä tai uusia työntekijöitään yhteistyössä työ- ja elinkeinohallinnon kanssa (*Täsmäkoulutus*). Jos yrittäjänä toimiva henkilö osallistuu itse näin toteutettuun yhteishankintakoulutukseen, TE-hallinnon maksama osuus yrittäjän koulutuksen hankintahinnasta on *de minimis* -tukea. Jos koulutus sen sijaan toteutetaan yhdessä elinkeinotoimintaa harjoittavan työnantajan kanssa siten, että koulutukseen osallistuu työnantajan tehtävissä työskenteleviä henkilöitä ja koulutuksen tavoitteena on, että työntekijät jatkavat työnantajan tehtävissä koulutuksen jälkeen, valtion rahoittama osuus koulutuksesta on yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaista tukea.

Yhteishankintakoulutusta ei myönnetä ilman työvoimapolitiittista perustetta. Koulutuksella turvataan työvoiman saatavuutta, edistetään työnantajan toimintaedellytyksiä, pidennetään työuria, säilytetään työpaikkoja ja ennaltaehkäistään työttömyyttä. Tukea ei myönnetä, jos kyseessä on henkilöstön tavanomainen koulutus. TE-hallinnon maksuosuus riippuu yrityksen koosta: pienten yritysten kohdalla se on 70 prosenttia ja suurten 50 prosenttia.

¹¹⁸ Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), Asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (1073/2012).

¹¹⁹ Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), 8 luku, 1 §.

Vuonna 2017 tukea koulutuksen yhteishankintoihin myönnettiin 2,7 miljoonaa euroa. TE-hallinnon tietojärjestelmään ei talleteta tietoja siitä, kuinka moni yritys on osallistunut yhteishankintoihin tai kuinka moni yrittäjä ja oppilas on osallistunut koulutukseen.

Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, jota voidaan myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin. Se ei saa kuitenkaan vääristää kilpailua. Palkkatukea voivat saada kunnat, yritykset ja muut yksityisen sektorin työnantajat, mm. yhdistykset, säätiöt ja kotitaloudet, sosiaaliset yritykset sekä tietyissä tapauksissa myös henkilöstövuokrausta harjoittavat yritykset. Palkkatukea voidaan myöntää enintään 12 kuukaudeksi joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Palkkatukia haetaan TE-toimistosta, joka myös päättää tuen suuruuden ja keston tapauskohtaisesti. Tuet maksaa työnantajalle KEHA-keskus.

Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Elinkeinotoimintaa harjoittavalla työnantajalla palkkatuki voi olla tavallisesti enintään 50 prosenttia palkkauskustannuksista. Joillakin vaikeasti työllistävillä erityisryhmillä se voi lain mukaan olla 75 prosenttia, joissakin erityistapauksissa kolmannen sektorin toimijoille 100 prosenttia. Tuen kesto on 6, 12 tai 24 kuukautta. Joissakin tapauksissa palkkatuki voi olla käytännössä pysyvä (yli 60-vuotiaat, vamma/sairaus, joka alentaa työkykyä).

Elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle palkkatuki myönnetään joko yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena tai *de minimis* -tukena riippuen tuella palkattavan työttömän työnhakijan työvoimapolitiitisesta statuksesta. Pitkäaikaistyöttömien, vailla ammatillista koulutusta olevien ja muiden vaikeasti työllistyvien, samoin kuin alle 25-vuotiaiden ja yli 50-vuotiaiden työttömien palkkatukeen sovelletaan ryhmäpoikkeusasetusta. Muissa tapauksissa tuki myönnetään *de minimis* -asetuksen perusteella. Myös oppisopimuskoulutukseen palkkatuki myönnetään elinkeinonharjoittajille *de minimis* -tukena.¹²⁰

Vuonna 2014 palkkatukea maksettiin 268 miljoonaa euroa. Myönteisiä palkkatukipäätöksiä tehtiin noin 26 000, joista 16 000 perustui ryhmäpoikkeusasetukseen ja 10 000 *de minimis* -asetukseen. Näillä luvuilla suoraviivaisesti laskien palkkatuki oli keskimäärin 10 000 euroa henkilöä kohti. Jos elinkeinonharjoittaja on palkannut paljon palkkatuen edellytykset täyttäviä henkilöitä, *de minimis*-perustaisen palkkatuen määrä voi kohota kohtalaisen suureksi. Toisaalta palkkatuen määrä on viimeisen viiden vuoden aikana selvästi laskenut, osin tukiehtojen muutosten seurauksena. Lisäksi vain alle puolet tuesta on maksettu yrityksille. Vuoden 2018 valtion talousarvioon palkkatukea on varattu enää 101 miljoonaa euroa, josta yksityisen sektorin osuus on noin 64 prosenttia. Loput maksetaan kunnille, kuntayhtymille ja valtionhallinnolle.

4.4.5. Kunnat, kuntayhtymät ja maakunnat

Kunnallisen itsehallintonsa puitteissa kunnat ovat kehittäneet erilaisia tapoja tukea kunnan yrittäjiä ja elinkeinoelämää. Elinkeinotoiminnan tukeminen tuli osaksi kunnan tehtäviä kaupungistumisen myötä. Aluksi tuet olivat pääasiassa välillisiä, elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten parantamista, mutta sittemmin suorat tuet (lainat, avustukset ja takaukset) yleistyivät ja laajenivat 1970-luvulla riskirahoitukseen.

Kuntien tukitoimiin käyttämien varojen määrää on vaikea selvittää, koska kuntia on paljon ja niiden käytännöt vaihtelevat. Lisäksi kunnat ovat voineet ohjata osan myöntämistään tuista kehitys- ja elinkeinoyhtiöidensä kautta. Samalla on hämärtnyt raja yritystukien ja muiden investointien välillä; esimerkiksi yritystä varten rakennettua infrastruktuuria on voitu lukea tilinpäätöksessä yhdyskuntapalveluihin (Niemi 2006, s. 54). Kuntien myöntämät yritystuet vaikuttavat ylipäänsä olevan jokseenkin sekava ja hämärä kokonaisuus, mikä näkyy siinäkin, että ne on usein jätetty yritystukia koskevien

¹²⁰ Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), 7 luku, 1–6 §.

tilastojen ja tutkimusten ulkopuolelle.¹²¹ Ne kuitenkin kuuluvat EU:n valtiontukisääntelyn piiriin siinä kuin muutkin julkiset tuet.

Kunnat voivat harkintansa mukaan tukea yrityksiä, yhdistyksiä, järjestöjä, säätiöitä ja kotitalouksia maksamalla niille harkinnanvaraista kuntalisää tai kuntarahaa pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen esimerkiksi aktiivimallin mukaisesti tai muuhun työllistämiseen. Kuntarahaa voidaan myöntää myös yrityksessä tapahtuvaan ammatillisten opintojen suorittamiseen tai oppisopimuskoulutukseen. Kuntakohtaisesti voi olla eroja tuen suuruudessa, tuen kohteissa ja työnantajatahoissa, jotka sitä voivat saada. Kuntalisä voi olla esimerkiksi 300 euroa kuukaudessa työntekijää kohden niihin kustannuksiin, joita työllistämisen tai oppisopimuskoulutuksen järjestämisestä sekä henkilön ohjaamisesta ja valvonnasta syntyy. Tuen saa työllistettävän palkannut tai koulutusta antava työnantaja, ei työntekijä, ja se luetaan *de minimis* -tueksi (ks. myös luku 4.4.4).

Kunnat ja kuntayhtymät ovat saattaneet tukea paikkakunnan yritystoimintaa myös myöntämällä niille elinkeinopoliittisista syistä lainoja tai takauksia taikka muita vakuuksia. *De minimis* -säännösten mukaan julkisen sektorin takaus on voinut kattaa enintään 80 prosenttia lainasta, ja yrityksen kulu- van ja kahden aikaisemman verovuoden aikana saamien *de minimis* -tukien määrä ei ole saanut ylittää tukikattoa.¹²²

Uuden, 1.5.2015 voimaan tulleen Kuntalain (410/2015) mukaan kunta ei voi kuitenkaan enää antaa takausta yksityisen yrityksen velasta tai sitoumuksesta. Se voi myöntää takauksen tai muun vakuuden vain, jos tuen kohteena oleva yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa.¹²³ Sen sijaan lainan antamista ei ole samalla tavalla rajoitettu kuin takauksen tai muun vakuuden antamista (Harjula ja Prättälä 2015, s. 861). Kuntalaki (129 §) kuitenkin edellyttää, ettei kunta saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.¹²⁴

Mikäli kunnat ovat myöntäneet julkista tukea taloudellisen toiminnan harjoittajalle, ne ovat Kuntaliiton mukaan yleensä päätyneet myöntämään sen yleisen *de minimis* -asetuksen perusteella, koska kyseinen asetus on läpinäkyvä, sen perusteella tukia on teknisesti melko helppo myöntää eikä tuen kohdistamisessa ole merkittäviä rajoituksia tukikaton ylittämistä lukuun ottamatta.¹²⁵ Vaikka kyseessä olisi ns. vaikeuksissa oleva yritys, sille voidaan myöntää tukea (ei kuitenkaan lainan tai takauksen muodossa), kun oikeusperustana käytetään *de minimis* -asetusta.¹²⁶

Kuntaliitolla ei ole mitään kerättyä tietoa siitä, kuinka paljon kunnat ovat myöntäneet *de minimis*-tukea. Yleistä ryhmäpoikkeusasetusta kunnissa ei ole tietävästi laajasti sovellettu tukien oikeudellisena perusteena, koska sitä on pidetty *de minimis* -asetusta vaikeammin sovellettavana.¹²⁷

¹²¹ Kuntien myöntämät yritystuet eivät ole mukana Tilastokeskuksen yritystukitilastossa. Ks. esimerkiksi Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista, TEM 22/2017.

¹²² Mäntyharjun kunta myönsi puutavara-autoyritykselle 96 000 euron omavelkaisen takauksen 240 000 euron lainalle autohallia varten. Päätöksestä valitettiin todeten sen olevan kiellettyä valtion tukea. Vastineessa kunta katsoi tuen olevan niin vähäinen, että sitä voidaan pitää *de minimis* -tukena (Kunnanhallitus 470/03.035/2013). Itä-Suomen hallinto-oikeus hylkäsi valituksen (Itä-Suomen HO 14/5232/4). Rovaniemen koulutuskuntayhtymä takasi 80 prosenttia 300 000 euron lainasta seikkailupuiston rakentamiseksi vuonna 2015 <https://yle.fi/uutiset/3-7976472>.

¹²³ Tästä voidaan poiketa vain Kuntalain (410/2015) 129 §:n kolmannessa momentissa mainituissa poikkeustapauksissa, jotka liittyvät lähinnä liikunta-, kulttuuri-, museo-, teatteri- ja orkesteri- tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen.

¹²⁴ Merkittävänä taloudellisena riskinä voidaan pitää esimerkiksi tilannetta, jossa takausvastuun realisoituminen vaarantaa kunnan koko toiminnan tai vastaa suuruudeltaan muutoin huomattavaa osaa kunnan talousarviosta (Harjula ja Prättälä 2015, s. 860).

¹²⁵ Pirkka-Petri Lebedeff (Kuntaliitto, lakiasiat), suull. 8.10.2018.

¹²⁶ Pihlputaan kunta myönsi yritykselle vuodelle 2018 kaikkiaan 100 000 euroa tukea elinkeinopoliittisista syistä yrityksen talouden vakauttamiseksi. Tuki myönnettiin *de minimis* -tukena (Kunnanhallitus 255/222/2018).

¹²⁷ Pirkka-Petri Lebedeff (Kuntaliitto, lakiasiat), suull. 8.10.2018.

Kunta voi tarkoituksella tai tahattomasti antaa yritykselle tukea myös markkinahintaa edullisemman kiinteistökaupan muodossa. Yritykselle paikkakunnan markkinahintaan nähden liian alhaiseen hintaan myydyin kiinteistön kauppahinnan erotus luetaan yritykselle myönnettyksi tueksi (Komission tiedonanto 97/C 209/03). Vaikka komission tiedonanto koskee suoranaisesti vain julkisten maa-alueiden ja rakennusten myyntiä, kielletyn tuen periaatetta sovelletaan myös ostojen yhteydessä tapahtuvaan ylihinnoitteluun (Holopainen 2007).¹²⁸ Kun kiinteistön ostohinnan alennus tai myyntihinnan korotus tehdään tietoisesti ja elinkeinopoliittisista syistä, markkinahinnan ja toteutuneen kaupan hintaero luetaan yrityksen saamaksi tueksi. Helpoin tapa hoitaa asia valtiontukisääntöjen mukaisesti on soveltaa tukeen yleistä *de minimis* -asetusta.¹²⁹ Tulkintojen selkeyttämiseksi kuntalakiin on lisätty säännös (130 §) kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen tai vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä.

Kuten edellä on käynyt ilmi, kunnan myöntämän valtiontuen ei tarvitse olla rahasuoritus. Maa-alueiden ja rakennusten hinnoittelun (kauppahinnan tai vuokran) ohella myös kunnan myöntämät laina- ja takausjärjestelyt, korkoedut sekä pääomarahoitukset kuuluvat valtiontukisääntelyn piiriin. Myös julkisen palvelun ja yhdyskuntapalvelun tarjoaminen yritykselle markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla voidaan katsoa valtiontueksi. Yhdyskuntapalvelu voi koskea esimerkiksi yrityksen tiloja, kunnallistekniikkaa tai talous- ja jätevesiä.

Komission käsittelyyn kuntien valtiontukiasiat tulevat (ryhmäpoikkeusasetusten edellyttämien tuki-ilmoitusten lisäksi) mahdollisten kanteluiden kautta. Kunnan asukkaat tai kilpailevat yrittäjät voivat tehdä kunnanvaltuuston päätöksen lainvastaisuudesta kantelun hallinto-oikeuteen, jos katsovat menettelyn olevan kiellettyä valtion tukea. Tämä edesauttaa sitä, että kunnissa tarkastellaan asianmukaisesti yrityksille myönnettyjä tukia tai ainakin niiden oikeusperustoja.

Myös vuonna 2015 voimaan tullut uusi kuntalaki on lisännyt kuntien tietoisuutta valtiontukisääntelyn sisällöstä ja merkityksestä. Uuden lain ansiosta kunnat ovat ottaneet tukisääntelyn vaatimukset paremmin huomioon päätöksenteon valmistelussa ja itse päätöksenteossa. Jos *de minimis* -tukia koskeva keskusrekisteri olisi käytössä, se edelleen helpottaisi vähämerkityksisten tukien myöntämisen edellytysten arvioimista myös kuntien näkökulmasta.¹³⁰

Maakuntien liiton alueellinen kehittämistuki

Maakunnan liitto voi myöntää tukea alueiden kehittämistä ja alueen kuntien välisen elinkeinopoliittisen yhteistyön edistämistä koskeviin alueellisiin kehittämishankkeisiin. Alueellista kehittämistukea voidaan myöntää sekä kansallisissa että rakennerahasto-ohjelmissa. Silloin, kun alueellinen kehittämistuki luokitellaan valtiontueksi, se myönnetään *de minimis* -tukena.

Alueellista kehittämistukea voidaan myöntää myös kuntien kehitysyhtiöille. Lisäksi voidaan tukea kehittämissyhtiöiden perustamista ja kehittämistä määräaikaisten tukimuodoin. Alueellisen kehittämissuon hankkeissa voi olla mukana yrityksiä, mutta kehittämistukea ei voida myöntää yksittäiselle yritykselle sen liiketoiminnan kehittämiseen (HE 190/2013).

¹²⁸ Esimerkiksi Karkkilan kaupunki osti yrityksen osuuden kaupungin puoleksi omistamasta kiinteistöstä markkinahintaan nähden ylihintaan. EU velvoitti valtion perimään hintaan sisältyvän yliarvostuksen korkoineen takaisin kiellettyinä julkisena tukena (Holopainen 2007). Karkkilasta löytyy myös tuoreempi esimerkki, jossa kaupunki ja yritys vaihtoivat omistamiaan maa-alueita. Kaupungin omistama kiinteistö arvioitiin yrityksen kiinteistöä arvokkaammaksi, joten yrityksen tuli maksaa välirahaa, josta kaupunki kuitenkin antoi alennusta hieman alle 80 000 euroa. Alennus annettiin yritykselle elinkeinopoliittisista syistä ja *de minimis* -tukena (Kaupunginhallitus 288/10.00.00.03/2013).

¹²⁹ Yleisimmin kunnan tai kaupungin maakaupat koskevat kaavoitettuja tontteja asuin-, teollisuus- tai liikeyritysten rakennuttajien kanssa. Maa- ja metsätalouden harjoittajilta kunta ostaa kaavoittamatonta raakamaata joko vapaaehtoisilla kaupoilla tai etuosto-oikeutta käyttämällä.

¹³⁰ Pirkka-Petri Lebedeff (Kuntaliitto, lakiasiat), suull. 8.10.2018.

Yhteenveto

Johtopäätöksenä edellä mainituista kuntien myöntämistä *de minimis* -tuista voidaan todeta, ettei niistä muodostu mainittavaa kasautumisriskiä metsänomistajille. Sen sijaan metsätaloudessa toimivien muiden yrittäjien, esimerkiksi metsäpalveluyrittäjien kohdalla, kasautumista voi tapahtua, tuskin kuitenkaan merkittävästi. Ensinnäkin työllistämisperustainen kuntaraha tai kuntalisä on jokseenkin pieni, tyypillisimmin 300 euroa kuukaudessa, josta vuodessa kertyisi enintään 3 600 euroa, kolmessa vuodessa hieman yli kymmenen tuhatta euroa. Yrittäjällä tulisi olla useita työllistettäviä, jotta kasautuminen olisi merkittävää. Sama koskee oppisopimuskoulutettavia. Kunta voi periaatteessa tukea metsäalan yrittäjää elinkeinopoliittisista syistä, joko suoralla tuella tai lainoittamalla, mutta se tuskin on kovin yleistä. Myöskään maakuntien liittojen myöntämällä alueellisilla kehittämistuilla ei liene tässä katsannossa merkitystä.

4.4.6. Muut myöntäjät ja kohteet

Edellä esitettyjen lisäksi on olemassa joukko eri ministeriöiden myöntämiä pienehköjä *de minimis* -tukia (**taulukko 9**). Niiden merkitys lienee kokonaisuuden kannalta kuitenkin vähäinen. Lisäksi ne kasautunevat metsätalouden alkutuotannon tukien kanssa vain hyvin harvoin.

Kotimaisista toimijoista myös Sitra on myöntänyt jonkin verran *de minimis* -tukea, mutta se lie-
nee kohdennettu niin, ettei sillä ole tässä merkitystä. Esimerkiksi Jyväskylän kaupungin *Hyvinvoinnis-
ta elinvoimaa* -hankkeeseen Sitra antoi *de minimis* -tukea 10 000 euroa pilotointia kohti. Koska kokei-
lujen tavoitteena on yhteistyön lisääminen yritysten, järjestöjen ja kunnan kesken, yksittäinen yritys
voi saada vain osa tuesta. Lisäksi se voi osallistua vain yhteen pilotointiin.¹³¹

Myös Pohjoismainen ministerineuvosto ja sen alaiset toimijat (*Nordic Project Trust Fund, Nopef; Nordic Environment Finance Corporation, NEFCO*) myöntävät *de minimis* -tukia. Nämä tuet on tarkoi-
tettu pääosin pk-yrityksille (EU SME-yrityksille) kansainvälistymiseen liittyviin toteutettavuusselvityk-
siin. Selvitysten tulee koskea ympäristö- ja ilmastoasioihin liittyvää liiketoimintaa EU- ja EFTA-maiden
ulkopuolella olevilla markkinoilla. Tukimuotona on koroton laina, joka kattaa enintään 40 prosenttia
selvityksen kustannuksista. Lainan enimmäismäärä on 50 000 euroa, eli korkotuen määrä lienee enin-
tään muutamia tuhansia euroja. Laina voidaan antaa osaksi tai kokonaan anteeksi, jos selvitys johtaa
tavoiteltuun lopputulokseen.

¹³¹ https://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/91169_pilottirahoitushakuohjeet.pdf

Taulukko 9. Esimerkkejä ministeriöiden myöntämisestä *de minimis* -tuista.

Myöntäjä	Tuki	Tuen ehdot	Tuen määrä 2018*	Muuta
TEM	Avustukset materiaalikatselmusten toteuttamiseen	Avustus enintään 40 % katselmoijan työ- ja matkakustannuksista	0,4 milj. €	Katselmus tulee toteuttaa ja raportoida Motivan ohjeiden mukaisesti
YM	Käyttötarkoituksen muutostavustus toimisto- ja teollisuusrakennusten muuttamiseksi vuokra-asuntokäyttöön	Vain pääkaupunkiseudulla; enintään 10 % hyväksytyistä muutostavustuksista	2 milj. € (2015)	Myöntäjä: ARA Myönnettiin vain vuonna 2015.
VM	Pienimuotoisen makeisten, virvoitusjuomien ja jäätelön tuotannon verotuki (ei valmisteveroa)	Tuotanto enintään 10 000 kg/v tai 50 000 l/v; laskennallinen tuki enintään 9 500 € / yritys		Valmistevero makeisilta ja jäätelöltä poistui vuoden 2017 alusta. Samalla poistui pien-tuottajien vastaava veroetu.
LVM	Media-alan innovaatiokilpailun palkinnot		0,2 milj. €	vuonna 2015
	Seinäjoen lentokentän alasajokustannukset		0,2 milj. €	vuonna 2015
	Enontekiön lentokenttä			
OKM	Avustukset kulttuuristen sisältöjen ja kulttuuriyrittäjyyden kehittämiseen (DigiDemo-, CreaDemo-, CreMA- ja Mediarata-tukiohjelmat)	Demo-, proto- ja pilot-tiavustukset 10 000–30 000 €, enintään 60 % kokonaiskustannuksista; konseptiavustus enintään 3 000 €	DigiDemo 0,8 milj. € ; Crea-Demo 0,55 milj. €; CreMA 0,25 milj. €; Mediarata 0,2 milj. €	Myöntäjä Kopiosto ry/AVEK; CreMa toteutetaan yhteistyössä ELY-keskusten kanssa
UM	Eteläisen Afrikan alueellinen innovaatiotukihanke (<i>South African Innovation Support Programme</i>)	Avustukset eteläisen Afrikan yrityssektorille	n. 2 milj. €	konsulttiyritykset avustavat
	Finnpartnership liikekumppanuusohjelma (Finnfund hallinnoi)	Enintään 0,2 (<i>de minimis</i>) tai 0,4 milj. €/hanke. Tuen osuus 30, 50, 70 tai 85 % kustannuksista.	n. 4 milj. €	Toimijoille, jotka suunnittelevat tai kehittävät liiketoimintaa kehitysmaissa. Toteutetaan pääsääntöisesti <i>de minimis</i> -tukena. Ei valtiontukea, jos ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Voimassa 31.12.2018 saakka.
	Pk-yritysten hankevalmistutuki Venäjällä (Finnvera)	Enintään 50 % hankkeen kustannuksista, enintään 60 000 € / hanke	n. 0,5 milj. €/v	Tukea myönnettiin ainakin vuosina 2003–2013

* Valtion budjetti/ministeriön määräraha.

5. Kansainvälinen vertailu

5.1. Yleistä

Hakusanalla ”forest” EU:n valtiontukirekisteri antaa 592 osumaa. Kun tarkastellaan 1.1.2015 lähtien tehtyjä tukipäätöksiä, osumia saadaan 72. Rekisteri ei sisällä vähämerkityksisiä tukia.

Mielenkiintoisia metsätalouteen liittyviä tukia ja tukiohjelmia näyttäisi rekisterin mukaan olevan Itävalalla, Saksalla ja sen osavaltioilla, Irlannilla, Skotlannilla ja Ranskalla. Useimmiten tuki on myönnetty kansallisen maaseudun kehittämisohjelman puitteissa (mm. Itävalta, Skotlanti, Viro, Unkari, Espanja, Italia ja Bulgaria), mutta poikkeuksiakin löytyy. Pienempiä tukia tai tukiohjelmia on ollut (tai on edelleen) ainakin Slovakiassa, Puolalla, Romaniassa ja Tanskalla. Irlannissa, Skotlannissa ja Espanjassa tuet liittyvät ennen muuta metsittämiseen, Tanskassa ja Romaniassa puolestaan metsien suoje-
luun.

Maaseutuohjelmien kautta selvästi eniten tukea metsätoimenpiteisiin ovat ohjanneet Välimeren maat eli Espanja, Italia, Portugali ja Kreikka. Seuraavina tulevat Saksa, Ranska, Skotlanti, Puola, Unkari, Englanti ja Romania. Joissakin Itä-Euroopan uusissa jäsenvaltioissa metsätalouden tukia on myönnetty myös koheesiorahaston varoista. Esimerkiksi Puolassa niitä myönnetään kaudella 2017–2022 näistä varoista yhteensä 62 miljoonaa euroa. Kyseessä on tuki metsitykseen valtion mailla. Toisaalta vanhemmissa ”uusissa” jäsenvaltioissa, kuten Virossa, koheesiorahastosta ei tueta metsätalouden alkutuotannon toimenpiteitä.

Huomionarvoista on, että keskeisimpiä EU:n maaseutuasetuksen (1305/2013) mahdollistamia metsätalouden tukitoimenpiteitä (artiklat 21–26 ja 34), joihin kaikkiin on siis mahdollista saada EU-osarahoitusta maaseuturahastosta (EAFRD), toteutetaan lähes kaikissa komission hyväksymissä maaseutuohjelmissa. Näitä ohjelmia on yhteensä hieman yli sata. Kyseiset metsätoimenpiteet **on jätetty pois** vain Suomen, Luxemburgin, Alankomaiden ja Saksan kolmen osavaltion (Baijerin, Ala-Saksin ja Rheinland-Pfalzin) maaseutuohjelmista.¹³²

Ajanjaksolla 2015–2020 taloudellisesti merkittävimmät komissiolle etukäteen ilmoitetut (notifioidut) metsätalouden tuet ja tukiohjelmat näyttäisivät rekisterin mukaan olevan Saksassa¹³³ (80 milj. €/v), Irlannissa¹³⁴ (n. 35 milj. €/v) ja Baijerissa¹³⁵ (20 milj. €/v). Irlannissa tuettuja toimenpiteitä on kymmenen ja ne on suoraan johdettu alan ryhmäpoikkeusasetuksesta (ABER) ja maaseutuohjelmasta, joiden puitteissa ne myös toteutetaan. Baijerissa metsätaloutta tuettiin edellisellä ohjelmakaudella (2007–2013) maaseudun kehittämisohjelmasta, mutta nykyisellä ohjelmakaudella tuet rahoitetaan kokonaan osavaltion omista ja sen ja liittovaltion yhteisistä varoista. Metsätalouden tuet ovat kuitenkin edelleen lähes vastaavia kuin aikaisemmassa Baijerin maaseutuohjelmassa.

De minimis -tukien myöntämisestä metsätalouteen on huomattavasti vaikeampi saada tietoa. Niitä käytetään jonkin verran ainakin Saksassa ja sen osavaltioissa, Ruotsissa sekä Virossa. Toisaalta niiden tarve on vähäisin sellaisissa maissa, joissa metsätalous on kiinteä osa maatalouspolitiikkaa ja metsätoimenpiteissä korostuvat peltojen ja muiden alun perin puuttomien alueiden metsitykset. Lisäksi muun muassa Skotlannissa, Walesissa ja joissakin Saksan osavaltioissa viranomaiset suositte-

¹³² Evaluation study of the forestry measures under Rural Development. 2017. Alliance Environnement.

¹³³ SA.39954 (2014/N) Gemeinschaftsaufgabe ”Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)” – Förderbereich Forsten, SA.47138 (2016/N) Gemeinschaftsaufgabe ”Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)” – Förderbereich Forsten.

¹³⁴ SA.39744, SA.39784, SA.39785, SA.39786, SA.39787, SA.39788, SA.39789, SA.39790, SA.39791, SA.39792 (2014/N) Forestry Programme 2014–2020 Ireland.

¹³⁵ SA.39842 (2014/N) Bayern: Forstwirtschaftliche Maßnahmen, SA.50244 (2018/N) Bayern: Forstliches Förderprogramm (WALDFÖPR 2015).

levat, että tuet myönnettäisiin ensisijassa komission hyväksymien tukiohjelmien tai ryhmäpoikkeusasetusten nojalla. Mahdollisuutta jakaa *de minimis* -perustaisia tukia säästetään sellaisia tilanteita varten, joissa muita vaihtoehtoja ei enää ole (*last resort option*). Suomessakin on suositeltu tätä tapaa (Alkio ja Hyvärinen 2016, 233, 248).

Tässä raportissa kansainvälinen vertailu rajataan Saksaan, Viroon ja Ruotsiin. Kaikkia näitä maita voidaan pitää hyvinä verrokkeina Suomen metsätaloudelle ja sen kannustinjärjestelmälle. Saksan osalta tarkastellaan erityisesti sen kahta suurta toisiinsa rajautuvaa luoteista osavaltiota, Ala-Saksia ja Nordrhein-Westfalenia. Ala-Saksi on pinta-alaltaan maan toiseksi suurin osavaltio ja Nordrhein-Westfalen neljänneksi suurin. Molemmissa metsän osuus maapinta-alasta on noin neljännes, ja kaksi kolmasosaa metsistä on yksityisomistuksessa. Molemmat sijaitsevat Alankomaiden ja osin myös Belgian rajalla. Etelässä ne rajoittuvat Hessenin ja Thüringenin osavaltioihin.

Saksan osavaltioilla on laaja itsehallinto, minkä vuoksi niiden maaseutuohjelmat ja metsätalouden tukijärjestelmät voivat poiketa toisistaan – joiltakin osin merkittävästikin.

5.2. Saksa ja sen osavaltiot

Saksassa on käytössä metsätalouden tukiohjelma (*GAK Forst*), jonka komissio hyväksyi elokuussa 2015.¹³⁶ Kyseessä on liittovaltion tason puiteohjelma, jonka sisältämien toimenpiteiden käyttöönotoista kukin osavaltio päättää itse. Lisäksi osavaltioilla voi olla käytössä omia metsätalouden tukia, jotka on sisällytetty osavaltion maaseutuohjelmaan tai jotka ovat vähämerkityksisiä.

GAK Forst -tukiohjelma muistuttaa paljon Kemeraa. Molemmat ovat määräaikaista, päättyvät vuoden 2020 lopussa ja koskevat vain yksityismetsiä ja määrättyjä yhteisöjä. *GAK Forst* -ohjelman puitteissa metsätaloutta voidaan tukea enintään 420 miljoonalla eurolla (n. 80 milj. €/v). Siitä 60 prosenttia on liittovaltion rahoitusta ja 40 prosenttia osavaltioiden rahoitusta. Ajanjaksolla 2003–2014 tukea myönnettiin hieman vähemmän, keskimäärin 60 miljoonaa euroa vuodessa. Viime vuosina budjetoitu määrä on ollut vieläkin pienempi eli noin 45 miljoonaa euroa.¹³⁷

Tuetut toimenpiteet ovat pysyneet hyvin samankaltaisina 2000-luvulla. Suurin osa tuesta myönnetään metsätaloudellisiin ympäristötoimenpiteisiin, abioottisista tuhoista johtuviin taimikoiden täydennysviljelyihin, metsäteiden kunnostukseen ja metsätaloudellisten yhteenliittymien toimintaan. Metsätaloudellisilla ympäristötoimenpiteillä tarkoitetaan erityisesti lehti- ja sekapuuston suosimista metsänuudistamisessa sekä metsämaan kalkitusta. Metsätaloudellisten yhteenliittymien (*Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse*) toiminnan painopiste ja sisältö vaihtelevat hieman osavaltioittain, mutta niiden tavoitteet ovat periaatteessa samankaltaisia kuin metsänhoitoyhdistysten Suomessa.

GAK Forst nivoutuu linjauksiltaan liittovaltion tason maaseutuohjelmaan (*Programme zur ländlichen Entwicklung der Bundesländer*), joka niin ikään on puiteohjelma. Kullakin osavaltioilla (pl. kaupunkivaltiot) on lisäksi oma maaseutuohjelmansa, joten maaseutuohjelmia on Saksassa yhteensä 14. *GAK Forst* -tukiohjelmaa voidaan osavaltioissa soveltaa joko erikseen tai osana maaseutuohjelmaa. Asian ratkaisee kukin osavaltio itse. Ne myös päättävät itsenäisesti, kuinka paljon osavaltion maaseutuohjelman rahoituksesta ohjataan metsätalouden toimenpiteisiin.

Viidessä osavaltiossa metsätalouden tuet perustuvat käytännössä yksinomaan notifioituun *GAK Forst* -tukijärjestelmään ja siten kansallisiin varoihin (liittovaltio 60 %, osavaltio 40 %). Seitsemässä osavaltiossa metsätalouden toimenpiteitä tuetaan *GAK Forst* -ohjelman lisäksi EU:n maaseuturahastosta (EAFRD), mikä tarkoittaa, että osa metsätalouden toimenpiteistä sisältyy osavaltion maaseu-

¹³⁶ *Bund: Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)" – Förderbereich Forsten*. SA.39954 (2014/N)

¹³⁷ Kun mukaan lasketaan EU-osarahoitus (EAFRD), metsätaloutta tuettiin Saksassa vuonna 2015 noin 62 miljoonalla eurolla.

tuohjelmaan. Yleisin rahoitusjärjestely on se, että noin puolet metsätalouden tuesta myönnetään pelkästään kansallisista varoista eli notifioidun *GAK Forst* -ohjelman kautta ja toinen puoli osavaltion maaseutuohjelmasta EU-osarahoitteisena. Poikkeuksen muodostavat Baden-Württemberg, jossa suurin osa metsätalouden tuesta myönnetään kansallisista varoista eli vain *GAK Forst* -ohjelman kautta, ja Ala-Saksi, jossa metsätalouden toimenpiteet eivät sisälly maaseutuohjelmaan. Edellisellä ohjelmakaudella (2007–2013) ne kuuluivat, mutta tästä kytköksestä luovuttiin, koska kyseisen ohjelman säännökset ja niiden valvonta koettiin liian jäykäksi ja byrokraattiseksi. Samanlaista ratkaisua on tietävästi harkittu myös Nordrhein-Westfalenin osavaltiossa. Etenkin itäisissä, hieman ”köyhemmissä” osavaltiossa EU-osarahoitusta metsätaloudelle pidetään tärkeänä.

Joissakin osavaltioissa, kuten Keski-Saksassa sijaitsevista Hessenissä ja Thüringenissä, metsätoimenpiteiden rahoitus on ratkaistu pääosin niin, että pienet toimenpiteet hoidetaan pelkästään kansallisella rahoituksella ja notifioidun *GAK Forst* -ohjelman puitteissa, kun taas infrastruktuurihankkeet ja muut joka tapauksessa tarkempaa hallinnointia, seurantaa ja raportointia vaativat hankkeet (esim. metsien kalkitus ja metsäteiden perusparannus), jotka ovat usein myös tilojen yhteishankkeita, toteutetaan osavaltion maaseutuohjelman kautta, jolloin niihin saadaan EU-osarahoitusta.

Edellä kuvatuista järjestelyistä on yksi tärkeä poikkeus eli Saksan suurin ja metsäisin osavaltio Baijeri. Sillä on liittovaltiotasolla notifioidun *GAK Forst*in lisäksi oma notifioitu metsätalouden tukiohjelmansa (*WALDÖPR*), jonka sisältämät toimenpiteet se myös rahoittaa kokonaan itse (yhdessä paikallisten kuntien kanssa). Siihen Baijerilla vauraana osavaltiona onkin hyvät edellytykset. Vaikka Baijerissa kaikki metsätoimenpiteet on kuluvalle ohjelmakaudella jätetty osavaltion maaseutuohjelman ulkopuolelle, niin edellisellä ohjelmakaudella osa niistä sisältyi kyseiseen ohjelmaan.

Kaikkiaan metsätalouden tukiohjelmat ja tuet sekä niiden rahoitus vaihtelevat paljon Saksan eri osavaltioiden välillä. Erilaisten ratkaisujen tarkempi läpikäynti ja niiden taustalla olevien tekijöiden analyysi olisi hyödyllistä Suomen metsätalouden kannalta, koska Saksa on niin keskeinen toimija Euroopan unionissa. Tässä keskitytään kuitenkin *de minimis* -tukiin.

De minimis -tuet

De minimis -tukien merkitys Saksan metsätaloudessa on yleisesti ottaen vähäinen. Joissakin osavaltioissa niitä ei myönnetä metsätalouteen juuri lainkaan ja toisissa vain erityistarkoituksiin. Tukien kasvautumisen seuranta perustuu Saksassa tuensaajien omiin ilmoituksiin (*declarations*).

Tietävästi ainoa merkittävä kohde, johon vähämerkityksistä tukea Saksan metsätaloudessa myönnetään, on metsänomistajien paikallisten tai alueellisten yhteenliittymien (*Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse*) toiminnan tukeminen. Esimerkiksi vuonna 2016 *GAK Forst* -ohjelman puitteissa niille myönnetty vähämerkityksinen tuki oli 4,3 miljoonaa euroa. Tällaisten yksityisoikeudellisten yhteenliittymien toimintaa tuetaan erityisesti silloin, kun ne avustavat tai palvelevat pienten metsätilojen omistajia ja toimivat sellaisilla maantieteellisillä alueilla, joilla metsien hoitoon voidaan katsoa liittyvän luonnonoloista, kiinteistörakenteesta tai muista olosuhteista johtuvia haittoja. Esimerkiksi Ala-Saksissa metsätaloudellisten yhteenliittymien jäsenistä puolet on pienten (alle 20 ha) metsätilojen omistajia.¹³⁸

Metsätaloudelliset yhteenliittymät avustavat jäseniään eli metsänomistajia myös puunmyynneissä ja -korjuussa. Tällöin tuki myönnetään yhteenliittymille yleensä puun myyntimäärään sidottuna korvauksena, jolla pyritään kompensoimaan pienten tilojen puukauppojen järjestelyistä koituvia keskimääräistä suurempia hallinto- ja muita kuluja. Tyypillisesti korvaus on ollut muutama euro myytyä puukuutiometriä kohti; Ala-Saksissa se on ollut noin kaksi euroa.

¹³⁸ Saksassa 95 prosenttia metsätiloista on kooltaan alle 20 hehtaaria. Pinta-alasta osuus on huomattavasti pienempi eli 45 prosenttia. Metsätilojen keskikoko on kolme hehtaaria.

Valtaosa yhteenliittymistä on pieniä ja paikallisia, joskin tilanne vaihtelee osavaltioittain. Alasaksissa yhteenliittymät ovat kohtalaisen suuria ja toimivat ammattimaisesti, minkä vuoksi niiden saamaa tukea on toisinaan jouduttu rajoittamaan, jotta *de minimis* -asetuksen sallima tuen enimmäismäärä (200 000 euroa/3 vuotta) ei ylittyisi. Yhteensä metsätalouden tukia myönnetään Alasaksissa noin 12 miljoonaa euroa vuodessa, josta *de minimis* -perusteista ja metsätaloudellisille yhteenliittymille kohdennettua on noin 2,2 miljoonaa euroa. Siitä hieman yli miljoona euroa käytetään puunmyynnin tukemiseen, loput noin miljoona euroa neuvontaan. Lähes puolet kaikesta metsätalouden alkutuotannolle myönnetystä tuesta suunnataan metsänhoidolliseen ympäristöhoitoon.

Koska metsätaloudelliset yhteenliittymät avustavat metsänomistajia myös kaupallisessa toiminnassa, erityisesti puun myynneissä ja korjuussa, EU-komissio ei ole hyväksynyt niiden tukemista notifioidusta *GAK Forst* -ohjelmasta, eikä Saksa ole tällaista tukea komissiossa enää pyrkinyt hyväksyttämään. Saksan metsäviranomaiset ovat pyrkineet tukemaan metsätaloudellisia yhteenliittymiä myös SGEI-säännösten puitteissa, mutta komissio ei ole tätäkään hyväksynyt (ks. luku 3.1). Tuen ainoaksi mahdolliseksi oikeusperustaksi on siten jäänyt yleinen *de minimis* -asetus. Käytännössä tuki yhteenliittymille on toteutettu *GAK Forst* -ohjelmaan liittyvänä kansallisena lisäelementtinä.

Tällä hetkellä metsätaloudellisille yhteenliittymille myönnetyn tuen jatkuminen on osin epävarmaa. Saksassa puukauppa perustuu usein yhteismyynteihin, jolloin ongelmaksi muodostuu, voidaan-ko metsätaloudellisia yhteenliittymiä ylipäänsä tukea Saksassa vääristämättä kilpailua. Julkisoikeudellisten metsäorganisaatioiden ja yksityis- ja julkisoikeudellisten metsätaloudellisten yhteenliittymien järjestämien yhteismyyntien vahvasta asemasta on valitettu kilpailuviranomaisille, ja maan ylemmän asteen tuomioistuimen on määrä antaa jo pitkään jatkuneessa asiassa päätös kesällä 2018.

Yhteenliittymille myönnetyn julkisen tuen mahdollinen kieltäminen on herättänyt Saksassa paljon keskustelua, koska liittymiä on pidetty tärkeinä yksityismetsätalouden toimijoina ja ne on tehtävineen mainittu myös liittovaltion metsälaissa (*Bundeswaldgesetz*). Lisäksi ne on kyseisessä laissa (§ 40) vapautettu kilpailurajoituksia koskevista säännöistä. Tätä erityisoikeutta pyrittiin vahvistamaan joulukuussa 2016 lisäämällä kyseiseen lakiin EU:n kilpailusääntöjen soveltuvuutta koskeva uusi pykälä (§ 46), jonka mukaan nykyinen tuki yhteenliittymille on määräaikainen ja sen perusteita tullaan tarkastelemaan uudelleen vuonna 2022. Tuen kieltämisen on pelätty vähentävän puun tarjontaa pieniltä metsätiloilta niissä osavaltioissa, joissa yhteenliittymien toiminnalla on katsottu olevan suuri merkitys ja julkinen tuki on myönnetty suoraan niille.¹³⁹ Suurimmat ongelmat puukaupan uudelleen järjestämisessä ovat sellaisissa osavaltioissa, joissa julkisoikeudellinen metsäorganisaatio on hoitanut yhteismyyntit. Tällaisia osavaltioita ovat muun muassa Baden-Württemberg ja Nordrhein-Westfalen.

Vaikka metsätaloudelliset yhteenliittymät ovat Saksassa ja sen osavaltioissa merkittävin kohde metsätalouden *de minimis* -tuille, vähämerkityksisillä tuilla saatetaan myös täydentää muita tukia ja maaseutuohjelman toimia. Nordrhein-Westfalenin osavaltiossa *de minimis* -tukia myönnetään yhteenliittymien lisäksi seuraaviin erityistarkoituksiin:

- investoinnit pensasaitoihin ja puustoisten suojavyöhykkeiden perustamisiin,
- hevosilla suoritettu puunkorjuu ja -kuljetus,
- korvaukset varttuneille metsille aiheutuneista tuhoista,
- korvaukset joidenkin puulajien kasvatuksen heikosta tuotoksesta,
- tulonmenetykskorvaus metsityksessä (siirryttäessä lehtipuiden kasvatukseen, enintään 10 vuoden ajan).

Näiden toimenpiteiden ja tukien merkitys on kuitenkin hyvin pieni.

¹³⁹ Saksa pyrkii sisällyttämään yhteenliittymien tukemisen komission tuleviin suuntaviivoihin, jotka koskevat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontukea vuosina 2021–2027. Tämä edellyttää muutoksia nykyisiin suuntaviivoihin (ks. erityisesti II OSA, 2 luku, kohdat 2.6 *Metsätalouden yhteistyöhön tarkoitettu tuki* ja 2.7 *Metsätalouden tuottajaryhmien ja -organisaatioiden perustamistuki*). Tällaisten muutosten läpivientiin Saksa pyrkii saamaan tukea muista jäsenvaltiosta, myös Suomesta.

Nordrhein-Westfalenin pohjoisessa naapuriosavaltiossa Ala-Saksissa lähes kaikki käytössä olevat metsätalouden tuet perustuvat *GAK Forst* -ohjelmaan, eli ne on notifioitu liittovaltion tasolla. Poikkeuksen muodostaa vain edellä mainitut tuet metsätaloudellisille yhteenliittymille. *GAK Forst* -tukia myönnetään osavaltiossa vuosittain noin tuhannelle toimenpiteelle ja yhdelle prosentille metsänomistajista (vrt. Suomessa noin kahdeksalle prosentille metsänomistajista). Tuot ovat yleensä euro-määräisesti pieniä ja jokseenkin samaan suuruusluokkaa kuin Suomessa (ks. luku 4.1.2).

Nuoren metsän hoidon ja puulajin vaihtamisen tuet

Koska taimikonhoito ja nuoren metsän hoito ovat nousseet keskeisimmiksi valtiontukea saaviksi metsätalouden toimenpiteiksi Suomessa, todettakoon, että Saksassa nuoren metsän hoito (*Jungbestandspflege*) on melko vähäinen osa *GAK Forst* -ohjelmaa. Vuonna 2016 sitä rahoitettiin 1,8 miljoonalla eurolla. Suurin osa tuesta myönnettiin Baijerissa (1,1 milj. euroa). Useissa osavaltioissa nuoren metsän hoidon tukea ei myönnetä lainkaan, koska sen katsotaan kuuluvan metsänomistajan vastuulle.

Liittovaltion *GAK Forst* -puiteohjelmassa määrätään, että tukikelpoisessa nuoren metsän hoidon kohteessa puuston keski-ikä tulee olla enintään 15 vuotta. Osavaltiot voivat ohjelman puitteissa ottaa käyttöön myös muita vastaavia, keski-ikä korvaavia kriteereitä: Nordrhein-Westfalenissa puuston keskipituus saa olla enintään 4 metriä, Ala-Saksissa keskiläpimitta enintään 7 cm. Energiapuun keruuta ei Saksassa tueta, koska metsänomistaja saa siitä muutenkin tuloa.

Merkittävin yksittäinen tuki Saksassa kohdistuu puulajien vaihtamiseen lehtipuumetsiksi (*Waldbau*). Tukea voidaan myöntää, kun kuusi- tai mäntyvaltainen metsikkö uudistetaan lehtipuuksi tai lehtipuuvallaiseksi, yleensä pyökin, tammen tai saarnen kaltaisilla puulajeilla. Myös joitakin kestäviksi katsottuja havupuita voidaan käyttää (esimerkiksi lehtikuusi). Taustalla on pyrkimys suosia kotoperäisiä puulajeja etenkin kuusen (*Picea abies*) sijasta. Viimemainittua on istutettu Saksassa paljon viimeisten vuosikymmenten kuluessa sen hyvän kasvun ja hyvien puuainesominaisuuksien vuoksi. Toisena syynä on ollut muita puulajeja ja etenkin lehtipuita pienempi alttius hirvieläintuhoille. Toisaalta kuusen hyönteistuhojen ennustetaan kasvavan huomattavasti ilmastomuutoksen johdosta. Vuonna 2016 puulajin vaihtamista rahoitettiin noin 25 miljoonalla eurolla.

5.3. Viro

Viron metsistä vajaa puolet (47 %) on yksityisomistuksessa. Uudelleen itsenäistymisen 20.8.1991 jälkeen alkanut metsien yksityistäminen on nyt käytännössä saatu päätökseen.

Kaikkiaan Virossa on noin 113 000 yksityistä metsänomistajaa ja 1,1 miljoonaa hehtaaria yksityismetsiä. Keskimääräinen metsätilakoko on oikeushenkilöillä (yhtiöillä) 66 hehtaaria ja yksityishenkilöillä kuusi hehtaaria. Metsänomistajista lähes joka toinen (44 %) omistaa metsää alle kaksi hehtaaria.

Yhtiömuotoinen metsänomistus on viime vuosina lisääntynyt, kun yhtiöt ovat ostaneet metsiä yksityishenkilöiltä ja myös yksityishenkilöt ovat siirtäneet metsiään perustamilleen yhtiöille. Merkittävä kannustin on ollut Viron yhtiöverotus, jonka mukaan yhtiön tulosta ei veroteta vaan verotus kohdistuu vasta yhtiöstä maksettuun voitonjakoon. Näin ollen yhtiöt voivat investoida ja lyhentää velkojaan verottamattomalla tuloksellaan. Lisäksi yksityistämisessä metsäkiinteistöjä saaneet ovat voineet myydä ne verottomasti.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Metsänomistuksesta ja metsätaloudesta Virossa: ks. Leppänen J. & Viitala E.-J. (2017). Metsätalouden harjoittaminen Virossa: metsänomistus, kiinteistömarkkinat ja metsänvuokrauksen mahdollisuudet. Metsätieteen aikakauskirja 2017. <https://doi.org/10.14214/ma.9912>

Viro myöntää metsätalouden tukirahoitusta sekä pelkästään kansallisista varoista¹⁴¹ että maaseutuohjelman kautta¹⁴². Kansallisten tukien oikeusperustana on EU:n *de minimis* -asetus, maaseutuohjelman kautta annetuissa alan ryhmäpoikkeusasetus (ABER). Virossa ei ole notifioitua metsätalouden tukiohjelmia.

Metsänomistajat hakevat tukia Yksityismetsäkeskuksesta (*Erametsakeskus*), joka on muodostettu vuonna 1999 säätiöksi. Se on yksityisoikeudellinen mutta ympäristöministeriön (*Keskkonnaministeerium*) rahoittama yksityismetsätalouden edistamisorganisaatio. Säätiömuotoisen yksityismetsäkeskuksen avulla pyritään toimimaan mahdollisimman lähellä metsänomistajia. Metsätaloutta ohjaa Virossa ympäristöministeriö.

Virossa tärkeä metsäpoliittinen tavoite on edistää ja tukea rahallisesti alueellisten metsänomistajayhdistysten toimintaa. Itsenäisyyden alkuvuosina suuri osa puukaupasta tehtiin verotuksen ulkopuolella ja harmailla markkinoilla. Samaan aikaan pyrittiin edistämään metsänomistajayhdistysten perustamista ja toimintaa, mutta vastikään palautunut itsenäinen metsänomistus ja puukaupan realiteetit eivät antaneet tilaa metsänomistajayhdistysten kautta tehtävälle yhteistoiminnalle puumarkkinoilla, mikä oli niiden alkuperäinen tarkoitus. Yhdistysten toiminta hiipui. Kun valtio alkoi tukea niiden toimintaa, yhdistykset ryhtyivät edistämään maan metsätaloutta neuvonnalla ja muulla vastaavanlaisella yhteistoimintaan ohjaavalla toiminnalla. Toisena tavoitteena oli tuolloinkin, ja on edelleen, yhteismyyntien ja muun markkina- ja yhteistoiminnan lisääminen sitä mukaa, kun metsänomistajien luottamus yhdistyksiin kasvaa.

Virossa on tällä hetkellä noin 25 aktiivista metsänomistajayhdistystä. Yhdistysten jäsenmäärä on kasvanut noin 12 000 metsänomistajaan ja 470 000 hehtaariin (noin 10 prosenttia yksityismetsänomistajista ja lähes 45 % yksityismetsistä). Jäsenten omistamien metsätilojen pinta-ala on keskimäärin 40 hehtaaria, joten yhdistysten jäsenillä on selvästi keskimääräistä suuremmat metsätilat. Yhdistysten tavoitteena on kuitenkin aktivoida nimenomaan pienten metsätilojen omistajia.

Viron metsätalouden kehittämisohjelman 2011–2020 keskeisenä tavoitteena on kasvattaa haku- ja parantaa metsänhoidon tasoa.¹⁴³ Myös metsänuudistamisen laatua halutaan parantaa, sillä päätehakkuiden jälkeen taimikoiden perustaminen on edelleen puutteellista. Taimikoiden perustamista tuetaan kansallisista varoista metsänuudistamistuilla ja metsien kasvua maaseutuohjelmassa alle 30-vuotiaiden metsien kunnostus- ja harvennustuella. Ensin mainitun oikeusperusta on yleinen *de minimis* -asetus, jälkimmäisen ryhmäpoikkeusasetus (ABER).

Yhteensä Virossa metsätalouden tuet ovat noin yhdeksän miljoonaa euroa vuodessa, josta noin puolet on maaseutuohjelman kautta tulevia Natura 2000 -tulonmenetykskompensaatioita (**taulukko 10**). Metsäalaan suhteutettuna metsätalouden tuet ovat samaa luokkaa kuin Suomessa, mutta painotus on Virossa selvästi enemmän luonnonsuojelussa ja luonnonhoidossa.

¹⁴¹ Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord RT I, 06.01.2017, 5, <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012017005>

¹⁴² Metsaala arengu ja metsade elujõulisuse parandamise investeeringutoetus. Vastu võetud 11.05.2015 nr 59 RT I, 13.05.2015, 1. <https://www.riigiteataja.ee/akt/113052015001?leiaKehtiv>. Natura 2000 erametsamaa toetus. RT I, 27.01.2017, 1 - jõust. 30.01.2017. <https://www.riigiteataja.ee/akt/124042015008?leiaKehtiv>.

¹⁴³ Metsanduse arengukava 2011–2020. <https://www.envir.ee/et/metsanduse-arengukava-2011-2020>.

Taulukko 10. Viron metsätalouden tuet ja tulonmenetyskompensaatiot EU:n maaseutuohjelmasta ja kansallisista varoista (*dm=de minimis*). Lähde: Erametsakeskus.

Tuki	Budjetti vuodelle 2018, milj. €
Natura 2000 -tulonmenetyskompensaatiot (EU:n maaseutuohjelma)	4,4
Tuki metsänhoitoinvestoinneille (EU:n maaseutuohjelma) - nuoren metsän kunnostus tai harvennus (alle 30-vuotiaat metsät) - metsätuhojen korjaaminen - karsinta - riistatuhojen torjunta - laitteiden hankinta (metsänomistajayhdistyksille)	1,5
Tuki metsänuudistamiseen (<i>dm</i>) - maanmuokkaus - istutus ja taimet - taimikonhoito /heinäntorjunta	1,0
Tuki metsänomistajayhdistyksille ja sertifiointille (<i>dm</i>)	0,7 ¹
Tuki ryhmäneuvontapalveluille (<i>dm</i>)	0,45
Tuki metsäarviointiin ja -suunnitteluun (<i>dm</i>)	0,3
Tuki metsäojien perkaukseen (<i>dm</i>)	0,2
Tuki avainbiotooppien suojeluun (<i>dm</i>)	0,16
Tuki kulttuuriperinnön säilyttämiseen (<i>dm</i>)	0,02
Yhteensä	8,73

¹ Tuki uusiin ryhmäsertifiointeihin 0,2 milj. €.

Natura 2000 -tulonmenetyskompensaatioiden budjetti on ohjelmakaudella 2014–2020 yhteensä 29,2 miljoonaa euroa, josta 75 prosenttia tulee EU:lta ja 25 prosenttia kansallisista varoista. Metsänhoitoinvestointeihin kohdistuva taloudellisen ja ekologisen elinvoimaisuuden parantamisen budjetti vastaavalla ajanjaksolla on huomattavasti pienempi eli 8,9 miljoonaa euroa, josta 85 prosenttia on EU:lta ja 15 prosenttia kansallisista varoista. Tärkein toimenpide on nuoren, alle 30 vuoden ikäisen metsän kunnostus ja harvennus, jota voidaan vuosittain tukea korkeintaan 60 hehtaarin verran metsänomistajaa kohden.¹⁴⁴ Rajoituksen tarkoitus on estää tukea valumasta liikaa suurille metsänomistajille, koska Virossa myös yhtiöt ja muut yritykset voivat saada metsätalouden tukia.

Metsätalouden tukien vaikutuksia on Virossa evaluoitu. Tukien on arvioitu lisänneen vuotuisia hakkuita keskimäärin noin 1,5 miljoonalla kuutiometrillä, mikä merkitsee noin 15–20 prosentin lisäystä kokonaishakkuihin. Tukien taloudelliset vaikutukset ovat olleet koko metsäsektorilla selvästi positiivisia sekä verokertymän että arvonlisäyksen suhteen. Laskelmiin liittyy Erametsakeskuksen asiantuntijoiden mukaan kuitenkin huomattavaa epävarmuutta.

Viro on parhaillaan laatimassa uutta metsätalouden kehittämisohjelmaa, joka olisi voimassa vuodesta 2021 alkaen. Hakkuiden lisäämistä on kaavailtu ohjelman keskeiseksi tavoitteeksi. Tätä on kuitenkin arvosteltu julkisessa keskustelussa voimakkaasti, koska jo vuonna 2017 hakkuut nousivat kaikkien aikojen ennätykseen. Myös suunnitelmaa rakentaa suuri sellutehdas Tarton alueelle on vastustettu ja se tuskin toteutuu. Sijoittajat ovat etsineet tehtaalle uutta paikkaa muun muassa Pärnun läheltä. Nykyään Viro vie noin 2,5 miljoonaa kuutiometriä puuta (lähinnä kuitupuuta) ulkomaille.

¹⁴⁴ Edellisellä ohjelmakaudella raja oli 40 hehtaaria vuodessa metsänomistajaa kohti.

Metsätalouden tukien hakeminen ja seuranta

Virossa metsätalouden tukia **ei voi** hakea jatkuvasti ympäri vuoden, vaan ne on haettava määräpäiviin mennessä. Maaseutuohjelmaan liittyvät tukihakemukset on jätettävä muutaman viikon sisällä hakukuulutuksesta. Myös kansallisilla tuilla on määräajat, johon mennessä tukihakemukset tulee jättää. Kun kaikki hakemukset on saatu, budjetoitu tukisumma allokoidaan tuen edellytykset täyttävien hakijoiden ja hakemusten kesken.

Merkittävimpien metsätalouden tukien hakemisessa (Natura 2000, nuoren metsän kunnostus ja harvennus, metsänuudistaminen, metsäinventointi- ja suunnittelu) käytetään Maatalousrekisteri- ja tietokeskuksen (PRIA) sähköistä hakujärjestelmää e-PRIA:aa.¹⁴⁵ Hakemiseen voi saada apua metsänomistajayhdistyksistä, jos sähköinen hakemus ei muutoin onnistu.

Vuoden 2018 alusta alkaen Natura-tukia on voinut hakea vain sähköisesti. Muutoksen vaikutuksia pelättiin, mutta aktiivisen tiedotus- ja tukikampanjan johdosta muutos sujui (ainakin viranomaisen mielestä) kohtalaisen hyvin. Asiaa edesauttoi se, että tukihakemuksen täyttäminen on suhteellisen yksinkertaista. Koska tukea haetaan vuosittain, hakemus voidaan yleensä täyttää edellisen vuoden tietojen perusteella. Lisäksi omistajan kiinteistöllä sijaitsevan Natura-alueen rajat tulevat näkyviin automaattisesti sähköisen hakulomakkeen yhteydessä.

Metsätalouden kansalliset tuet myönnetään Virossa siten, että suuret metsänomistajat, kuten yhtiöt, voivat saada maksimissaan saman kuin pienemmätkin, yleensä yksityishenkilöt, sillä hakemuksia on euromääräisesti enemmän kuin budjetoituja varoja. Esimerkiksi kun metsänuudistamisen tukien budjetti on 1,0 miljoonaa euroa, rajoitetaan yksittäiselle tuensaajalle myönnettävä tuki niin, että rahoitusta riittää kaikille hakijoille. Käytännössä menettely rajoittaa suurten metsänomistajien saamien tukien määrää siten, että *de minimis* -asetuksen mukainen 200 000 euron enimmäismäärä kolmelle vuodelle ei muodostu ongelmaksi.

Osa tuista kohdistuu metsänomistajayhdistyksien palveluihin, jolloin ne voivat toimia tuen hakijoina. Viime aikoina ainoastaan yhdelle metsänomistajayhdistykselle myönnetty tuet ovat olleet lähellä *de minimis* -rajaa. Tukia avainbiotooppien suojeluun haetaan yleensä vain muutama vuodessa, jolloin ne voidaan käsitellä Erametsakeskuksessa erikseen. Kansallisten tukipäätösten tekoon on säädetty korkeintaan 120 päivän aika.

Metsätalouden tuet ovat suurelta osin hallinnollisesti määrättyjä, laskennallisiin standardikustannuksiin tai tulonmenetyksiin pohjautuvia hehtaariperusteisia kiinteitä tukia, jolloin niiden toteutuksen valvonta on todellisiin kustannuksiin perustuvia tukia yksinkertaisempaa. Valvonta on maaseutuohjelman metsänhoitoinvestointien tukien osalta hyvin kattavaa: valtaosa (80–90 %) tukikohteista käydään tarkistamassa maastossa: onko työ tehty ja ovatko käytetyt taimet sovitun mukaisia. Toimenpidetukea voi saada vain kerran samaan kohteeseen ohjelmakaudella. Natura 2000 -kohteissa sopimukset ovat pitkiä (20 vuotta) ja tulonmenetysten kompensatiotuet haetaan vuosittain.

Virossa on kaksi erillistä rekisteriä, joilla metsätalouden saamia tukia seurataan. Kansallisia tukia seurataan keskitetyllä valtionavun ja *de minimis* -tuen kattavalla RAR-rekisterillä, jota ylläpitää valtionvarainministeriö.¹⁴⁶ Toinen rekisteri keskittyy maaseutuohjelman kautta annettaviin tukiin ja sitä ylläpitää Maatalousrekisteri- ja tietokeskus (PRIA).¹⁴⁷ Suomessa sitä vastaa Maaseutuvirasto (Mavi). Rekistereistä voidaan tarkastella paitsi yksittäisen metsänomistajan saamia tukia, myös vuosittaisten tukien saajien määriä. Virossa metsätalouden tukia saa vuosittain noin 7 000 metsänomistajaa, joista 5 000:n tuet koskevat Natura 2000 -toimenpiteitä. *Erametsakeskus* tallentaa myöntämänsä metsätalous- ja ympäristötuet rekistereihin.

¹⁴⁵ Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA).

¹⁴⁶ RAR: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigiabi>

¹⁴⁷ PRIA: <http://www.pria.ee/et/toetused/toetusesaajad/>

Kansalliset tuet budjetoidaan vuosittain valtion talousarviossa, mikä tuo jonkin verran epävarmuutta tukipolitiikkaan. Toisaalta metsätalouden tuet ovat olleet suhteellisen vakaita viime vuodet. Kuten Saksassa, maaseutuohjelman ja EU:n maatalousrahaston (EAFRD) kautta myönnettyt tuet nähdään jonkin verran kansallisia tukia vakaampina, koska ohjelmakausi kestää seitsemän vuotta.

5.4. Ruotsi

Ruotsissa metsätalouden toimintaympäristö muuttui merkittävästi 1990-luvun alussa, kun aikaisemmasta pitkälti metsänhoitomaksuun perustuneesta tulonsiirtojärjestelmästä luovuttiin ja metsätaloudessa siirryttiin yleisen elinkeinotoiminnan edistämiseen käytettäviin keinoihin. Ruotsissa metsänomistajat – joista yksityismetsänomistajien osuus metsämaan pinta-alasta ja hakkuista on suunnilleen sama kuin Suomessa – käsitetään yrittäjiksi. Varsinaiset metsätalouden tuet karsittiin lähinnä luonnonhoitoon ja ympäristötukiin sekä jalopuumetsätalouteen. Tukien myöntämisestä vastaa valtion metsäviranomaisorganisaatio *Skogsstyrelsen*.

Ruotsissa kansallisia metsätalouden tukia ja tulonmenetyskorvauksia myönnetään nykyään *de minimis* -asetuksen perusteella seuraaviin toimenpiteisiin:¹⁴⁸

- suojele- ja ympäristötoimiin, jotka ylittävät metsälain vaatimukset (*Nokås*: erilaiset biologista monimuotoisuutta ja ympäristön tilaa parantavat toimet suojelluilla tai vastaavilla alueilla),
- maatalousmaan metsitykseen lehtipuilla, kun metsityksellä on luonto- ja kulttuuriarvoja,
- jalopuumetsätalouteen.

Ruotsissa ei ole *de minimis* -tukien seuraamiseksi keskusrekisteriä, joten hakijoiden tulee ilmoittaa tukea hakiessaan viimeisen kolmen vuoden aikana saamansa *de minimis* -tuet. Tukia haetaan lomakkeilla, jossa kyseinen selvitys kirjataan sille varattuun tilaan.

Ruotsi on ottanut myös maaseutuohjelmassaan käyttöön joitakin lähinnä metsänomistajien neuvontaan, ympäristönsuojeluun ja alueelliseen yhteistyöhön liittyviä toimenpiteitä. Mukana ovat seuraavat toimenpiteet, joissa saattaa olla vuosittain hieman erilaisia painotuksia:

- osaamisen kehittäminen ja neuvonta (järjestävät organisaatiot voivat hakea),
- metsätalouden ympäristötoimenpiteet,
- alueellisen yhteistyön tukeminen.

Maaseutuohjelman tukia haetaan sähköisesti Maatalousviraston (*Jordbruksverket*) palvelun kautta. Tuet haetaan tukikuulutuksissa ilmoitettuihin määräpäiviin mennessä. Metsäviranomaisen (*Skogsstyrelsen*) voi priorisoida tukihakemuksia tukia myöntäessään.

Vuodelle 2018 kansallisiin metsätalouden tukiin ja tulonmenetyskorvauksiin on Ruotsissa budjetoitu rahoitusta noin 58 miljoonaa euroa (580 miljoonaa kruunua). Vuosina 2016–2017 sitä käytettiin reilut 30 miljoonaa euroa (300 miljoonaa kruunua) vuodessa.¹⁴⁹ Budjetoitua rahoitusta voidaan käyttää myös porotaloussuunnitelmiin ja metsänjalostuksen osarahoitukseen.

¹⁴⁸ Förordning om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket 2010/1879.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20101879-om-stod-till-vissa_sfs-2010-1879

¹⁴⁹ <https://www.regeringen.se/4a65cf/contentassets/79f6d27416794f0bb146c792e02b65fc/utgiftsomrade-23-areella-naringar-landsbygd-och-livsmedel.pdf>

6. Metsätalouden uusi kannustinjärjestelmä: *de minimis*-tuen rooli

6.1. Haasteet

Edellä esitetyn kuvauksen perusteella suurimmat haasteet *de minimis*-tukien käyttöön Suomen metsätalouden alkutuotannossa liittyvät yhtäältä tukien kasautumisen seurannan järjestämiseen EU-säädösten mukaisella tavalla ja toisaalta tukien tehokkaaseen allokointiin eri metsänomistajaryhmien välillä. Ensimmäinen haaste on luonteeltaan tekninen, toinen tukipoliittinen.

Jos Kemera-tuet myönnettäisiin vähämerkityksisinä ja tällaisen tuen enimmäismäärän valvonta perustuisi tuensaajien omiin ilmoituksiin (kuten se nykyään Suomessa valtaosin perustuu), tämä saattaisi aiheuttaa joitakin ongelmia. Vähämerkityksisiä tukia on tähän asti myönnetty lähinnä sellaisille taloudellisille yksiköille, joilla yleensä on kohtalaiset tiedot ja taidot yritysten toiminnasta ja kirjanpidosta. Metsätalouden alkutuotannossa *de minimis*-tuen enimmäismäärän valvonta ilmoitusmenettelyyn perustuen olisi erityisen suuri haaste sen vuoksi, että tuensaajia on paljon, valtaosa heistä ei ole ammattimaisia yrittäjiä, eikä metsätaloudelta vaadita varsinaista kirjanpitoa vaan ainoastaan muistiinpanot verotusta varten.

Toisaalta monet metsänomistajat eivät itse edes hae Kemera-tukia, vaan sen tekee heidän puolestaan metsänhoitoyhdistys, metsäteollisuusyhtiö tai metsäpalveluyrittäjä. Jos sama taho toistuvasti (kolmen vuoden kuluessa) hakee metsänomistajan puolesta kaikki Kemera-tuet, tukien kasautumisen seurantaan ei liity ongelmaa, koska silloin kyseisellä taholla on ajantasainen tieto kaikista metsänomistajalle aiemmin myönnettyistä Kemera-tuista. Jos sen sijaan useat eri tahot ovat hakeneet (tai hakevat) Kemera-tukia samalle metsätilalle, eikä metsänomistajalla itsellään ole kokonaiskuvaa hänelle aiemmin myönnettyistä vähämerkityksistä tuista, asetelma monimutkaistuu. Tosin tällöinkin Suomen metsäkeskus voi seurata rekisteriensä avulla metsätilalle myönnetyn vähämerkityksisen Kemera-tuen määrää. Lisäksi Kemera-tuet ovat tyypillisesti pieniä: 75 prosentilla ne ovat olleet kolmen vuoden ajanjaksolla (2015–2017) alle 2 100 euroa, joten aikaisemmin saatujen tukien ilmoittamatta jättäminen ei yleensä muodostaisi käytännön (*de facto*) estettä uusien Kemera-tukien myöntämiselle.¹⁵⁰

Seuranta muuttuu vaativammaksi, jos metsänomistaja saa myös muita vähämerkityksisiä tukia kuin Kemera-tukia. Toisaalta yritysasiakkaiden asiakastietovarannon (ATV) käyttöönotto lähivuosina ja metsätukien seurannan liittäminen siihen ratkaisisi suuren osan tästäkin kasautumisen seurantaongelmasta (ks. luvut 3.4 ja 6.2). Koska asiakastietovarannon kehittämisessä on kyse poikkeuksellisen suuresta tietojärjestelmähankkeesta ja koska asiakastietovarannon tulisi vähämerkityksisten tukien osalta olla täydellinen, jotta sitä voitaisiin pitää EU-asetuksen mukaisena keskusrekisterinä, hankkeen ja siten myös keskusrekisterin toteutuminen voi myös viivästyä. Lisäksi on huomattava, että keskusrekisterin tulee olla täydellinen kolme vuotta, ennen kuin pelkästään sen varaan voidaan siirtää.

Toinen merkittävä tekninen haaste liittyy vähämerkityksisten tukien kasautumisen seurantaan silloin, kun metsätila myydään, ostetaan tai jaetaan. Kuten luvussa 3.2 mainittiin, yrityksen saaman vähämerkityksisen tuen määrää joudutaan luultavasti seuraamaan myös uusien omistajien osalta siinä tapauksessa, että yritys vaihtaa omistajaa, sulautuu toisen yrityksen kanssa tai jaetaan kahdeksi tai useammaksi erilliseksi yritykseksi. Jos metsänomistaja on saanut vähämerkityksistä Kemera-tukea ja myy tai lahjoittaa metsäomaisuutensa (yrityksensä) kahdessa tai useammassa osassa, niin uusista omistajista sen, joka saa ne metsätilan osat, joille tuki on kohdistunut, tulee seurata tuen kasautumista kolmen verovuoden ajan siitä hetkestä, kun tuki on myönnetty edelliselle omistajalle. Sama

¹⁵⁰ Myös yrittäjät voivat ulkoistaa tukien hakemisen ja ilmoittamisen joko osaksi tai kokonaan.

koskee perintösaamisia. Tämä esimerkki tuo konkreettisesti esille sen, että vähämerkityksisiä tukia seurataan ensisijaisesti nimenomaan *yrittäjäasolla*.

Nuoren metsän hoidon ja taimikon varhishoidon kaltaisissa toimenpiteissä ja ympäristötuen edellä mainittu ei aiheuttaisi suurta ongelmaa, koska tällaisia Kemera-tukia seurataan jo nyt metsikökohtaisesti. Asia voitaisiin ratkaista esimerkiksi niin, että saatuaan Maanmittauslaitokselta tiedon uudesta lainhuudosta, Suomen metsäkeskus toimittaisi uudelle omistajalle tiedot kyseisen rekisteritilan metsiin myönnettyistä vähämerkityksistä tuista. Tie- ja ojitushankkeet ovat hankalampia, sillä niissä tuet saattavat kohdistua kaikille lohkoille uusille metsätiloille. Jos tuen tarkka kohdentaminen ei ole mahdollista, tuen määrä on jyvitetty uusille metsätiloille (yrityksille) suhteessa niiden arvoon (Komission asetus 1407/2013, artikla 3(9); Opas *de minimis* -tuista 2016, s. 25). Toisaalta samanlaista seurantaa jouduttaneen harjoittamaan myös nykyisin metsälahjavähennyksen osalta, jos lahjansaaaja ja vähennystä käyttänyt kuolee kolmen vuoden sisällä vähennyksen saatuaan.

Suurin tukipoliittinen haaste liittyy kysymykseen siitä, miten metsätalouden alkutuotannon tuet olisi 2020-luvulla tehokkainta toteuttaa. Jos lähtökohtana pidetään Kemera-tyyppisiä suoria avustuksia yksityismetsänomistajille, ensimmäinen kysymys koskee niiden rahoitusta. Tulisiko rahoituksen olla pelkästään kansallista vai EU-osarahoitteista ainakin joissakin toimenpiteissä? Jos kaikki toimenpiteet rahoitettaisiin edelleen pelkästään kansallisesti, tukisiko tuen perustua *de minimis* -asetukseen, ennakkoilmoitusmenettelyyn vai molempiin? Poliittinen kysymys on myös se, tulisiko tuen saajien kohdejoukkoa nykyisestä rajata tai asettaa metsänomistaja- eli yritysکوhtainen enimmäismäärä myönnettävälle tuelle joko vuositasolla tai kolmen toisiaan seuraavan vuoden ajalle.

Mikäli Kemera-tyyppiset tuet jaettaisiin 2020-luvulla vähämerkityksisinä, 200 000 euron tukikatto voisi rajoittaa tukien täysimääräistä myöntämistä muutamille suurille metsänomistajille, lähinnä Pohjois-Suomen suurimmille yhteismetsille, samoin kuin muutamalle sellaiselle suurelle metsänomistajalle, joka hyödyntää metsälahjavähennystä. Jotta nykyinen tukikatto tulisi esteeksi jälkimmäisissä, puunmyyntien ja lahjatilojen tulisi kuitenkin olla erittäin suuria. Tukikatto voi tulla vastaan myös silloin, jos paljon Kemera-tukea saavalla on metsätilan ohella toinen yritys tai toisia yrityksiä, jotka saavat *de minimis* -tukia ja jotka käsitetään yhdeksi yritykseksi kyseisen metsätilan/metsätilojen kanssa.

6.2. Ratkaisut

6.2.1. Tukien seuranta ja enimmäismäärä

Vaikka *de minimis* -tukien seuranta on Suomessa lähtökohtaisesti tuensaajan vastuulla ja perustuu hänen omiin ilmoituksiinsa, tilannetta helpottaa se, että TEM:n hallinnonalan toimijat – Business Finland, Finnvera, ELY-keskukset ja TE-toimistot – voivat vaihtaa rahoituksen saajaa koskevia asiakastietoja yrityspalveluiden asiakastietojärjestelmästä annetun lain (1039/2010) nojalla. Koska nämä tahot ovat merkittäviä yritystukien myöntäjiä, tällainen tiedonvaihto helpottaa olennaisesti myös yritys- ja hankekohtaisten enimmäistukitasojen ja -määrien seurantaa.

Tällä hetkellä tiedonvaihto ei kuitenkaan ole aivan kattavaa. TEM:n hallinnonalan toimijoilla on yhteinen asiakastietojärjestelmä ASKO, mutta se ei sisällä kaikkia hallinnonalan toimijoiden myöntämiä vähämerkityksisiä tukia. Rakennerahastohankkeet (EAKR ja ESR) ja niihin liittyvät tuet on koottu TEM:n ylläpitämään EURA 2014 -tietojärjestelmään, työllisyysperusteiset valtionavustukset kuten palkkatuet ovat TE-keskusten käyttämässä valtakunnallisessa URA-tietojärjestelmässä ja maatalouden ja maaseudun tuet Maaseutuviraston hallinnoimissa tietojärjestelmissä.

Suomessa on kuitenkin jo pitkään kaavailtu, että kaikki yritystuet olisivat samassa rekisterissä. Ajatus kansallisen valtiontukirekisterin perustamisesta tuotiin esille esimerkiksi valtionavustustyöryhmän mietinnössä kolme vuotta sitten (Valtionavustustyöryhmän... 2015, s. 110). Työryhmän ehdotuksen mukaan pidemmällä aikavälillä tulisi tavoitteena olla "*laajasti valtionhallinnossa käytettävissä oleva sähköinen valtionavustusten hallintajärjestelmä*".

Muutaman viime vuoden aikana TEM:n johdolla onkin kehitetty erittäin laajaa yritysasiakastietovarantoa (ATV) ja siihen liittyvää käyttöliittymää (Y-CRM). Tietokanta tulee alkuvaiheessa – tämän hetken tiedon mukaan vuonna 2019 – kattamaan lähes kaikki TEM:n hallinnonalan toimijoiden myöntämät valtiontuet, mukaan lukien vähämerkitykset tuet. Jo nyt tietokantaa on laajennettu niin, että sen ja Maaseutuviraston Hyrrä-järjestelmän välille on rakennettu rajapinta. Parin seuraavan vuoden aikana sellaiset tultaneen rakentamaan myös muiden valtion toimijoiden järjestelmiin mukaan lukien Suomen metsäkeskuksen Kemera- ja AHJO-tietojärjestelmät. Metsälahjaveron kaltaiset vähämerkityksiset tuet jäisivät ainakin aluksi edelleen verohallinnon seurannan ja tuensaajien omien ilmoitusten varaan, mutta nekin on tarkoitus liittää asiakastietovarantoon viimeistään vuonna 2020, kuten myös kuntien ja maakuntien myöntämät tuet.

Kun ATV/Y-CRM otetaan käyttöön TEM:n hallinnonalalla, oletettavasti vuoden 2018 lopussa, TEM lopettaa aikaisemman tietojärjestelmän eli ASKOn ylläpidon. Tavoitteena on, että ATV muodostaisi kaikkien valtiontukien (ml. *de minimis*) seurannan keskusrekisterin viimeistään vuonna 2021 eli EU:n uuden rahoituskauden alussa.¹⁵¹

ATV/Y-CRM-projektin laajuus on jopa Suomen oloissa poikkeuksellinen. Jos uusien tietokantojen ja -järjestelmien kehitys ja integraatiot jostakin syystä viivästyisivät niin, että niitä ei pystyttäisi toteuttamaan ennen uuden EU-rahoituskauden alkua, Kemeran ja maatalouden vähämerkityksisten tukien kasautuminen EU-säädösten vastaisesti voitaisiin välttää asettamalla Kemeran kautta annettujen *de minimis* -tukien enimmäismääräksi 185 000 euroa samalla tavalla kuin vuonna 2008 ehdotettiin (HE 206/2008). Tämänkaltaisen raja on toteutettu Mavin tietojärjestelmässä koskien maatalouden vähämerkityksisiä tukia: jos tuen enimmäismäärä (15 000 €) uhkaa ylittyä, järjestelmä ilmoittaa siitä automaattisesti. Lisäksi osa maatalouden *de minimis*-tuista tallennetaan rekisteriin jo nyt automaattisesti niin, että maanviljelijän ei tarvitse niitä enää erikseen ilmoittaa uutta vähämerkityksistä tukea hakiessaan. Toinen vaihtoehto olisi rakentaa rajapinta Maaseutuvirasto Hyrrä-järjestelmän ja Suomen metsäkeskuksen tietojärjestelmien välille.

De minimis -tukien seurantaan liittyvät haasteet näyttäisivät siis ratkeavan parin seuraavan vuoden aikana uuden asiakastietovarannon (ATV) kehittämisen ja käyttöön ottamisen myötä. Tämä ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että vähämerkityksiin Kemera-tukiin siirryttäessä 200 000 euron tukikatto saattaisi tulla vastaan joidenkin tuensaajien kohdalla. Riskiä enimmäismäärän ylittymiseen joidenkin paljon tukea saavien osalta voitaisiin kuitenkin vähentää myöntämällä vähämerkityksinen Kemera-tuki degressiivisenä, jolloin tuki-intensiteetti alenisi asteittain esimerkiksi tuetun pinta-alan mukaan. Näin on toimittu joidenkin maataloustukien kohdalla. Käytäntöä on sovellettu myös metsätalouden *de minimis* -tukiin muun muassa Ala-Saksissa siten, että tuki-intensiteettiä on pienennetty suurimmissa metsätaloudellisissa yhteenliittymissä, jotta 200 000 euron tukikatto ei ylitettäisi. Tuki-intensiteetin pienentäminen suurille metsänomistajille on Saksassa käytäntö myös notifioiduissa tuissa, vaikka niissä enimmäismäärää ei olekaan.

Toinen vaihtoehto olisi asettaa taloudellisen yksikön (metsätilan tai yhteismetsän) saamalle vuotuiselle tuelle hehtaariohtainen tai muu yläraja. Esimerkiksi Virossa nuoren metsän hoidon tukea myönnetään vain 60 hehtaarille metsänomistajaa (taloudellista yksikköä) ja vuotta kohti. Rajoituksella on pyritty estämään se, että tuet valuisivat sellaisille suurille metsänomistajille, jotka toimivat muutenkin ammattimaisesti ja joilla on ilman tukiakin vahva taloudellinen intressi hoitaa metsiä hyvin. Virossa nämä toimijat ovat lähinnä yrityksiä.

Suomessa edellä esitetyt rajoitukset koskisivat pääasiassa muutamaa yhteismetsää ja mahdollisesti joitakin yksittäisiä suurtiloja. Tuen myöntäminen jossain määrin degressiivisenä voisi olla perusteltua, koska suuret yhteismetsät ja muut suurtilalliset pystyvät usein toteuttamaan tavanomaiset

¹⁵¹ Ensimmäisessä vaiheessa mukana olisivat Team Finland -toimijat eli Business Finland, Finnvera ja ulkoministeriö, samoin kuin Tukes.

metsänhoito- ja perusparannustyöt kustannustehokkaammin kuin pienten metsätilojen omistajat. Mittavien tukisummien ohjaaminen niille tuskin on muutenkaan tehokkainta julkisten varojen käyttöä. Kun yhteismetsillä on lisäksi velvoite hoitaa metsiä metsätaloussuunnitelman mukaan, tuen luoma kannuste metsänhoitoon ei ole samalla tavoin tarpeen kuin perhemetsänomistajilla.

EU-säädösten mukaan suurilla yrityksillä on velvollisuus osoittaa asiakirjoihin perustuvan vaihtoehtoisen skenaarion avulla, että tuella on kannustava vaikutus, ts. että toimenpiteitä ei toteutettaisi ilman tukea. ”Suuren yrityksen” raja on kuitenkin EU-säädöksissä niin korkea (henkilöstöä väh. 250 ja vuosiliikevaihto yli 50 milj. € tai tase yli 40 milj. €), ettei se koske edellä mainittuja metsänomistajia.

Nykyisen Kemera-lain (34/2015) mukaan tukea voidaan myöntää yhteen hankkeeseen tuensaa-jaa kohti enintään 200 000 euroa, mikä ei käytännössä rajoita tuen myöntämistä suurille metsänomistajille. Metsäluonnon hoitohankkeiden osalta raja on 400 000 euroa. Rajoituksen perusteeksi hallituksen esityksissä kerrotaan se, että mahdollisimman montaa yksityistä metsänomistajaa voitaisiin kannustaa hyvään metsänhoitoon ja -käyttöön vuosittain käytettävissä olevilla määrärahoilla. Lakia edeltäneen kymmenen vuoden aikana ainoastaan yhteen ympäristötukihankkeeseen ja yhteen luonnonhoitohankkeeseen oli myönnetty yli 200 000 euroa. Näissä tapauksissa ympäristötukisopimukseen oli kerätty saman maanomistajan (yhteismetsän) mahdollisimman monta ympäristötukikohdetta.¹⁵² Vaikka nykyiseen Kemeraan sisältyvää tuen enimmäismäärän rajoitusta voidaan pitää julkisen tuen tehokkaan allokoinnin näkökulmasta oikeasuuntaisena, rajoitus on ollut tehoton ainakin lain voimaantuloa edeltäneenä kymmenvuotisjaksolla.

Luonnonhoidon osalta määräyksen ensisijaisena tavoitteena olikin estää se, että hankkeiden toteuttajille myönnettyt yksittäiset tuet jouduttaisiin ilmoittamaan EU:n valtiontukirekisteriin. Ilmoitusvelvollisuus koskee yli 500 000 euron tukia.¹⁵³

Edellä kuvatut ratkaisut pohjautuvat siihen, että Kemera-tuet myönnettäisiin jatkossakin suoraan metsänomistajille. Jos tuet ohjattaisiin toimenpiteiden toteuttajille (urakoitsijoille), kuten luonnonhoitohankkeissa tehdään, tukea ei voitaisi myöntää *de minimis* -perusteisena, koska tuen enimmäismäärä (200 000 €/3 v) voisi ylittyä liian helposti ainakin valtakunnallisten toimijoiden kohdalla.

6.2.2. Tukien oikeusperusta

Periaatteessa Kemera-tuet voitaisiin uudella ohjelmakaudella myöntää paitsi *de minimis* -asetuksen ja/tai ennakoilmoitusmenettelyn perusteella, myös suoraan maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueita koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen (ABER) nojalla. Tämä edellyttäisi sitä, että tuleva ryhmäpoikkeusasetus sallisi Suomen tärkeinä pitämät metsätoimenpiteet. Lisäksi tukiehtojen tulisi olla tarpeeksi joustavia tai väljästi muotoiltuja, jolloin ne mahdollistaisivat kansallista hienosäätöä.

Toimenpiteiden osalta tämä ratkaisu ei välttämättä kovin paljon poikkeaisi nykyisestä Kemera-tukiohjelmasta, sillä hyväksyessään kyseisen tukiohjelman komissio totesi sen täydentävän kansallista maaseutuohjelmaa.¹⁵⁴ Haittapuolena olisi, että maaseutuohjelmaan liitettynä metsätalouden alkutuotannon toimenpiteiden tukiehdot olisivat todennäköisesti yksityiskohtaisempia ja tuen käytön valvonta hallinnollisesti raskaampaa kuin nykyisessä Kemera-tukijärjestelmässä. Tämä ominaisuus on

¹⁵² Ks. Kemera -laki 34/2015, 10 § ja HE 138/2014 vp.

¹⁵³ Suomen metsäkeskuksen nykyisen käytännön mukaan luonnonhoitohankkeet pyritään rakentamaan siten, että niiden koko on enintään 100 000 euroa. Tällä pyritään varmistamaan myös pienten toimijoiden osallistuminen hankkeiden toteutukseen ja vähentämään hankkeen toteutukseen liittyviä riskejä (Riitta Raatikainen, Suomen metsäkeskus, suull. 13.8.2018).

¹⁵⁴ ”Ilmoitettu tukijärjestelmä ei ole osa Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa vuosiksi 2014–2020, ja se rahoitetaan kokonaan valtion talousarviosta. Tuetut toimenpiteet noudattavat kuitenkin asianomaisten maaseudun kehittämistoimenpiteiden periaatteita. Tämän vuoksi järjestelmän voidaan katsoa täydentävän kansallista maaseudun kehittämisohjelmaa.” SA.41046 (2015/N).

osaltaan saanut ainakin yhden Saksan osavaltion (Ala-Saksin) luopumaan metsätalouden alkutuotannon tukemisesta maaseutuohjelman kautta.

Suurimmat puutteet nykyisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa koskevat taimikon varhaishoitoa, nuoren metsän hoitoa ja suometsän hoitoa, joita asetuksessa ei ole suoraan mainittu. Näiden toimenpiteiden aikaisempaa selvempi sisällyttäminen ryhmäpoikkeusasetukseen voisi olla Suomen edun mukaista, koska nuoren metsän kunnostus on ainakin nykyisessä Kemera-tukijärjestelmässä euromääräisesti selvästi merkittävin toimenpide. Erityisesti kannattaisi selvittää, voisiko toimenpiteeseen saada EU-osarahoitusta esimerkiksi hiilensidonnasta takia ja mitä mahdollisia muita seikkoja tai sitoumuksia tällaiset tuet edellyttäisivät. Vaikka nuoren metsän hoidon toteuttaminen EU-osarahoituksella osoittautuisi hallinnollisesti liian raskaaksi (vrt. Viro), toimenpiteen sisältyminen alan ryhmäpoikkeusasetukseen aikaisempaa selvemmin voisi edesauttaa sen hyväksymistä osana notifiointia tukea. Toisaalta, jos nuoren metsän hoidon tuki myönnettäisiin vähämerkityksisenä, tähän ei ole tarvetta.

6.2.3. Yhdistelmäratkaisut

Metsätalouden tukijärjestelmän kohdalla ei ole kysymys joko-tai-vaihtoehdosta. Valtiontukisääntöjen näkökulmasta metsätalouden tukia on mahdollista myöntää samanaikaisesti usean eri oikeusperustan nojalla. Monesti tämä voi olla järkevääkin, koska tällöin voidaan käyttää myös eri varoja eri toimenpiteisiin. Myös kansalliset painotukset erityisesti maatalous- ja maaseutupolitiikassa voivat ohjata varoja eri tarkoituksiin.

Periaatteessa perusvaihtoehtoja metsätalouden alkutuotannon tukien osalta on kolme:

- 1) notifiointi ja kansallinen tukijärjestelmä (kuten nykyinen Kemera),
- 2) maaseutuohjelma, ryhmäpoikkeusasetus (ABER) ja maaseuturahaston (EAFRD) osarahoitus,
- 3) *de minimis* -asetus ja kansallinen rahoitus.

Usein on keskitytty pelkästään vertailemaan näitä kolmea rahoitus- ja oikeusperustaa, vaikka niiden erilaiset yhdistelmät voivat lopulta olla toteuttamiskelpoisimpia ja tehokkaimpia vaihtoehtoja. Ensimmäisiä tällaisista yhdistelmistä voidaan pitää seuraavaa neljää:

1) Maaseutuohjelma & notifiointi

- a. **infrastruktuurihankkeet** (ja muut tilarajat ylittävät isot ja/tai laajaa ennakkovalmistelua sisältävät hankkeet): maaseutuohjelma ja EU-osarahoitus
- b. **pienet ja tilakohtaiset metsänhoitohankkeet**: kansallinen tukijärjestelmä (notifiointi)
- c. **ympäristötuki**: maaseutuohjelma ja EU-osarahoitus tai kansallinen tukijärjestelmä (notifiointi)
- d. **metsäluonnon hoitohankkeet**: maaseutuohjelma ja EU-osarahoitus tai kansallinen tukijärjestelmä (notifiointi)

2) Maaseutuohjelma & *de minimis*

- a. **infrastruktuurihankkeet** (ja muut tilarajat ylittävät isot ja/tai laajaa valmistelua sisältävät hankkeet): maaseutuohjelma ja EU-osarahoitus
- b. **pienet ja tilakohtaiset metsänhoitohankkeet**: *de minimis*
- c. **ympäristötuki**: maaseutuohjelma ja EU-osarahoitus tai *de minimis*
- d. **metsäluonnon hoitohankkeet**: maaseutuohjelma ja EU-osarahoitus

3) Notifiointi & *de minimis*

- a. **infrastruktuurihankkeet** (ja muut tilarajat ylittävät isot ja/tai laajaa ennakkovalmistelua sisältävät hankkeet): kansallinen tukijärjestelmä (notifiointi)
- b. **pienet ja tilakohtaiset metsänhoitohankkeet**: *de minimis*
- c. **ympäristötuki**: notifiointi tai *de minimis*
- d. **metsäluonnon hoitohankkeet**: kansallinen tukijärjestelmä (notifiointi)

4) Maaseutuohjelma & *de minimis* & notifiointi

- a. **infrastruktuurihankkeet** (ja muut tilarajat ylittävät isot ja/tai laajaa ennakkovalmistelua sisältävät hankkeet): maaseutuohjelma ja EU-osarahoitus
- b. **pienet ja tilakohtaiset metsänhoitohankkeet**: *de minimis*
- c. **ympäristötuki**: maaseutuohjelma, notifiointi tai *de minimis*
- d. **metsäluonnon hoitohankkeet**: maaseutuohjelma ja EU-osarahoitus tai kansallinen tukijärjestelmä (notifiointi)

Sellaiset infrastruktuurihankkeet, jotka ovat tyypillisesti tilojen yhteishankkeita tai jotka muutenkin vaativat huolellista ja usein laajaa ennakkosuunnittelua sekä edellyttävät kirjanpidollista ja hallinnollista seurantaa (mm. tienrakennus ja luonnonhoito), on usein luontevaa toteuttaa maaseutuohjelman puitteissa, jolloin niille saadaan myös EU-osarahoitusta. Sama koskee suometsien hoitohankkeita ja terveyslannoituksia ainakin silloin, kun niihin liittyy tilarajat ylittäviä vesiensuojelu- tai muita ympäristöhoitotoimenpiteitä. Myös nykyisessä Kemerassa edellä mainitut (metsätien rakennus, suometsän hoito, terveyslannoitus ja metsäluonnon hoito) kuuluvat toimenpiteisiin, joissa tuen myöntämisen edellytyksenä on metsäkeskuksen hyväksymä toteuttamissuunnitelma.

Metsien tavanomaiseen hoitoketjuun kuuluvat tilakohtaiset ja usein pienet hankkeet (taimikon varhaishoito ja nuoren metsän kunnostus) sen sijaan lienee usein järkevintä ja tehokkainta toteuttaa joko notifioidun tukijärjestelmän tai *de minimis* -asetuksen nojalla ja näin pelkästään kansallisin varoin. EU:n maaseutuasetuksen (maaseutuohjelman) puitteissa tällaisia toimenpiteitä on tällä ohjelmakaudella kohtalaisen vaikea toteuttaa, ellei niihin sisälly tavanomaisesta metsien hoidosta poikkeavia ympäristöllisiä, virkistyksellisiä tai kulttuurillisia hyötyjä. Lisäksi EU-rahoituksen (maaseuturahaston) edellyttämä seuranta ja valvonta muodostuisivat niiden osalta hallinnollisesti raskaaksi. On tietysti mahdollista, että varojen myöntämistä ja käyttöä koskeva sääntely kevenee uudella rahoitus- ja ohjelmakaudella, joskaan tämä ei liene kovin todennäköistä.

Metsäluonnon hoitohankkeita tuskin kannattaa tukea *de minimis* -asetuksen nojalla, koska tuki ohjautuu toteuttajille ja tukikatto (200 000 €) voi hankaloittaa pätevien toteuttajien löytämistä. Lisäksi luonnonhoito sopii erittäin hyvin EU:n maaseutuohjelman painopisteisiin luultavasti jatkossakin. Edellä mainitusta syystä luonnonhoidon tuen toteuttaminen myös notifioiduna tukena lienee sujuva ratkaisu.

Taulukossa 11 on esitetty yksi mahdollinen jaottelu metsätalouden tukitoimenpiteille ja niiden oikeusperustoille. Sen pohjana ovat Saksan eri osavaltioissa käytössä olevat oikeusperustat ja menettelyt. Toimenpiteet on jaettu kolmeen luokkaan ja oikeusperustat samoin kolmeen luokkaan. Tämänvihreällä värillä on merkitty parhaiten sopivat yhdistelmät. Kuten taulukosta havaitaan, toimenpiteitä on mahdollista rahoittaa varsin monenlaisin yhdistelmin, joista *de minimis* -asetukseen pohjautuvat kansallisesti rahoitetut tuet ovat vain yksi, joskin varsin joustava menettely.

Taulukon lopussa on esitetty erikseen juurikäävän torjunta, kulotus, terveyslannoitus ja metsänomistajien neuvonta, koska ne sisältyvät tai ovat sisältyneet Suomen metsätalouden tukiin. Tosin kulotusta ei enää tueta yksittäisenä toimenpiteenä vaan osana metsäluonnon hoitoa, jossa tukintensiteetti on 100 prosenttia. Metsätalouden ympäristötoimenpiteitä maaseuturahasto voi osarahoittaa lähinnä vain silloin, jos ne ylittävät kansallisen lain vaatimukset eli tuella on *kannustava vai-*

kutus.¹⁵⁵ Kulotusta, terveyslannoituksia ja metsäluonnon hoitohankkeita rahasto voisi osarahoittaa Suomessa lähtökohtaisesti aina, mutta erityisen arvokkaiden luontokohteiden (avainbiotooppien) suojelua vain siltä osin, kun se ylittää metsälain ja muun lainsäädännön vaatimukset. Tähän rajanvetoon perustuu muun muassa Kemera-tukijärjestelmään sisältyvä ympäristötuki (ks. myös HE 138/2014 vp).

Juurikäävän torjunta on mielenkiintoinen tapaus, koska siihen myönnettyä tukea on erityisesti myönteisten ulkoisvaikutusten takia pidetty esimerkkinä julkisen tuen hyödyistä. Aikaisemmin juurikäävän torjuntaa tuettiin Kemera-varoin, mutta huhtikuussa 2016 voimaan tulleen muutoksen myötä torjuntavelvoite kirjattiin säädöksiin ja tuesta luovuttiin. Asetuksen (264/2016) mukaan juurikääpää on torjuttava, jos riskialueella kivennäismaalla sijaitsevassa metsikössä on ennen hakkuuta mäntyä tai kuusta taikka molempia yhteensä yli 50 prosenttia metsikön puuston tilavuudesta. Turvemaalla torjunta on tehtävä kohteilla, joiden puuston tilavuudesta ennen hakkuuta on kuusta yli 50 prosenttia.

Jos juurikäävän torjuntavelvoite laajennettaisiin koskemaan esimerkiksi turvemaiden mäntyvaltaisia metsiä, mitä jotkut tutkijat ovat pitäneet tarpeellisenä (Jarkko Hantula, suull. 19.6.2018) tämä jouduttaisiin nykyisellä ohjelmakaudella yhdenvertaisuuden vuoksi toteuttamaan kansallista asetusta muuttamalla. Jos juurikäävän torjuntaan ei olisi kansallista velvoitetta, se voitaisiin sisällyttää seuraavaan maaseutuohjelmaan ja siten EU-osarahoituksen piiriin. Tosin tuen hakeminen ja toimenpiteiden valvonta EU-säädösten edellyttämällä tavalla voisi olla hankalaa, koska torjuntaa tehdään vuosittain kymmenillä tuhansilla kohteilla.

Taulukko 11. Metsätalouden tukitoimenpiteet sekä niiden rahoitus ja oikeusperustat nykyisellä ohjelmakaudella (tummanvihreällä parhaiten sopivat yhdistelmät).

Toimenpide	Maaseutuohjelma ¹ (kansallinen ja EU-osarahoitus)	Notifiointi ² (kansallinen rahoitus)	De minimis ³ (kansallinen rahoitus)
Ympäristötuki	max 10 vuotta	max 10 vuotta	
Metsäluonnon hoitohankkeet			tuki myönnetään yleensä toteuttajalle
Metsätien tekeminen tai perusparannus			
Suometsän hoito			
Taimikon varhaishoito, nuoren metsän hoito ja muut mahdolliset tilakohtaiset metsänhoitohankkeet	nykyisin rajoitettu mahdollisuus, lisäksi raskas hallinto hankkeiden kokoon nähden		
Juurikäävän torjunta	kansallisen lain vaatimukset ylittävältä osin	kansallisen lain vaatimukset ylittävältä osin	
Kulotus			
Terveyslannoitus			
Metsänomistajien neuvonta			

¹ Tuen tulee olla EU-säädösten mukaista (SEUT, ryhmäpoikkeusasetus, maaseutuasetus). Tukitasot ja tuen muut ehdot on määriteltävä yleensä tarkasti.

² Tuen tulee olla EU-säädösten mukaista (SEUT, ryhmäpoikkeusasetus, valtiontuen suuntaviivat).

³ Kaikki päätökset kansallisesti, tukien kasautumista seurattava.

¹⁵⁵ Poikkeuksia ovat mm. Natura-alueisiin, luonnontuhoihin, kulttuuri- ja luonnonperinnön säilyttämiseen ym. liittyvät tuet.

Taulukossa 11 esitetty kuvaus on yksinkertaistus erityisesti kahdesta syystä. Ensinnäkin ”parhaiten sopivien yhdistelmien” valinnassa on pitkälti kyse arvovalinnoista kahden näkökohdan eli yhtäältä tuen myöntämisen ja valvonnan joustavuuden sekä toisaalta EU-osarahoituksen saamisen välillä. Toiseksi, uudella rahoitus- ja ohjelmakaudella Euroopan unioni saattaa kannustaa tekemään osin toisenlaisia toimenpiteitä kuin kuluvalle kaudella.

Myös kansalliseen päätäntävaltaan voi tulla muutoksia. Komission nykyisten kaavailujen mukaan jäsenmaille voisi tulla enemmän valtaa päättää kansallisesti sovellettavan CAP-tukikokonaisuuden sisällöstä, valvonnasta ja seurannasta. Tämä koskisi myös EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toista pilaria eli maaseudun kehittämistä ja siihen liittyviä valtiontukia. Kuten nykyisellä rahoitus- ja ohjelmakaudella, EU-osarahoitus tulee kuitenkin edellyttämään sitä, että EU-asetuksissa (ABER ja maaseuturahasto) mainitut metsätoimenpiteet otettaisiin Suomen maaseutuohjelmassa käyttöön. Nykyisellä ohjelmakaudella näin ei ole pääsääntöisesti tehty.

Jokseenkin selvää lienee se, että ryhmäpoikkeusasetusten soveltamisalat tulevat 2020-luvulla vähintäänkin säilymään nykyisellä tasolla. Todennäköisesti niitä tullaan jonkin verran laajentamaan, mikä luo mahdollisuuksia sisällyttää ennen muuta maa- ja metsätalousalaa ja maaseutualueita koskevaan ryhmäpoikkeusasetukseen entistä enemmän myös Suomen metsätaloudessa tärkeiksi katsottuja toimenpiteitä. Tämä edellyttää kuitenkin tiivistä yhteistyötä ja liittoutumista sellaisten jäsenmaiden kanssa, joilla on samantyyppisiä tarpeita ja tavoitteita.

7. Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella yleinen *de minimis* -asetus on varteen otettava vaihtoehto oikeusperustaksi, jonka nojalla Kemera-tyyppistä valtiontukea voitaisiin myöntää metsätalouden alkutuotantoon. Vähämerkityksisten metsätalouden tukien suurin etu olisi, että Suomi voisi kansallisissa päätöksin suunnata ne joustavasti sellaisiin toimenpiteisiin ja kohteisiin, joiden edistämistä suoralla julkisella tuella pidetään tarpeellisimpina. Lisäksi tuelta ei enää välttämättä tarvitsisi edellyttää EU-lainsäädännön tarkoittamaa kannustavaa vaikutusta, jolloin tukea ei tarvitsisi hakea etukäteen, vaan joihinkin pienempiin hankkeisiin, kuten taimikon varhaishoitoon ja nuoren metsän hoitoon se voitaisiin myöntää jälkikäteen pelkän toteutusilmoituksen perusteella. Se vähentäisi tuen myöntämisen hallinnollisia kustannuksia. Tosin asia riippuu myös Suomen kansallisesta lainsäädännöstä; laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä on tässä suhteessa hieman epäselvä (ks. luku 1, s. 10).

Tukien kasautuminen EU-säädösten vastaisesti, käytännössä tuen 200 000 euron enimmäismäärän ylittyminen, ei näyttäisi yleisesti ottaen muodostavan kovin suurta riskiä, vaikka kaikki Kemera-tuet jaettaisiin vähämerkityksisinä. Tehdyn kartoituksen perusteella enimmäismäärän ylittyminen koskisi metsätaloudessa luultavasti vain 5–6 yhteismetsää ja joitakin erityistapauksia, joissa metsälahjavähennys tulisi laajasti sovelletuksi. Niidenkin osalta tilanne voitaisiin ratkaista niin, että Kemera-tukia (tai joitakin niistä) porrastettaisiin tilan pinta-alan mukaan tai niitä leikattaisiin tietyn enimmäismäärän ylittävältä osalta. Tällaista menettelyä sovelletaan Saksassa joihinkin metsätalouden *de minimis* -tukiin ja myös joihinkin notifioituihin tukiin. Myös Virossa tuensaajakohtaista enimmäismäärää sovelletaan metsänhoidon tuissa.

Metsälahjavähennys luetaan vähämerkityksiseksi valtiontueksi, mutta sen määrän arvioiminen on vähennyksen lukuisten laskentaparametrien vuoksi hankalaa. Vähennyksen käytön yleisyydestä ei myöskään ole vielä tietoa, koska laki tuli voimaan vasta vuoden 2017 alusta.

De minimis -perustaiseen Kemera-tukeen voisi liittyä jonkinlaisia riskejä erityisesti silloin, jos eri lähteistä myönnettyjen tukien kasautumisen seuranta perustuisi pääosin tuensaajien omiin ilmoituksiin. Nykyisin suuren osan Kemera-tuista hakevat metsänomistajien puolesta metsänhoitoyhdistykset, metsäyhtiöt tai metsäpalveluyritykset samalla kun metsänomistajat tilaavat heiltä metsänhoito- tai metsänparannustöitä. Tämä saattaa ainakin joidenkin tuensaajien kohdalla vähentää heidän tietoisuuttaan tukien käytöstä ja myöntöajankohdasta, vaikka he saisivat myöhemmin erilliset tukipäätökset Suomen metsäkeskuksesta. Toisaalta erilaisten rekisterien kehittyminen ja rajapintojen rakentaminen niiden välille voi vähentää kyseistä riskiä huomattavasti. TEM:n ja Business Finlandin johdolla rakennetaan parhaillaan uutta asiakastietovarantoa (ATV) ja sen käyttöliittymää (Y-CRM), jotka on tarkoitus ottaa tuotantokäyttöön vuoden 2019 kuluessa. Lisähaasteen tukien yrityskohtaiselle seurannalle asettavat kuitenkin metsätilojen omistajanvaihdot, erityisesti tilojen jakaminen, jolloin aikaisemmin myönnetty vähämerkityksiset tuet tullee pystyä kohdentamaan uusille tiloille.

Huomion arvoisena näkökohtana voidaan pitää myös sitä, että jos Kemera-tuet täyttäisivät vähämerkityksisten tuensaajien tukikiintiötä, menetettäisiin kaikkien valtiontukien osalta eräänlainen reservi (*last resort option*), joka antaa joustavuutta myöntää valtiontukia sellaisissa tilanteissa, joissa yritysten toimintaympäristö muuttuu nopeasti. Toisaalta metsätalouden tuet ovat valtaosin niin pieniä (kolmen peräkkäisen vuoden tukikertymä jää 75 prosentilla tukea saaneista metsänomistajista alle 2 100 euron), etteivät ne tällaista mahdollisuutta useimpien yritysten osalta merkittävästi pienennä.

Lopuksi on syytä korostaa, että kysymys ei ole joko-tai-vaihtoehdosta. Valtiontukisääntöjen näkökulmasta metsätalouden tukia on mahdollista myöntää monella eri perusteella. Usein voi olla järkevää käyttää eri oikeusperustaa ja sen myötä myös eri varoja eri toimenpiteisiin, kuten esimerkiksi Saksassa, Ruotsissa ja Virossa on tehty. Sellaiset infrastruktuurihankkeet, jotka ovat tyypillisesti yhteishankkeita tai muuten vaativat huolellista ennakkosuunnittelua sekä kirjanpidollista ja hallinnollista seurantaa (mm. tienrakennus ja luonnonhoito), voisi olla luontevaa toteuttaa maaseutuohjelman puitteissa, jolloin niille saataisiin myös EU-osarahoitusta. Sama koskee suometsien hoitohank-

keita ja terveyslannoituksia ainakin silloin, kun niihin liittyy tilarajat ylittäviä vesiensuojelu- tai muita ympäristöhoitotoimenpiteitä. Metsien tavanomaiseen hoitoketjuun kuuluvat tilakohtaiset ja usein pienet hankkeet (taimikonhoito ja nuoren metsän kunnostus) sen sijaan lienee tehokkainta toteuttaa joko notifioidun tukijärjestelmän tai *de minimis* -asetuksen nojalla ja siten kansallisin varoin.

Edellä kuvatut päätelmät ovat siinä mielessä ehdollisia, että Euroopan unionin vuosia 2021–2027 koskevat budjetit, puiteohjelmat ja poliittiset linjaukset ovat pääosin vielä auki. Päättämättä on myös vähämerkityksisten tukien enimmäismäärä ja menettelyt, joilla yksittäiselle yritykselle myönnetyn tällaisen tuen määrää tulee seurata. Myös ryhmäpoikkeusasetusten soveltamisalueiden mahdolliset laajentamiset vaikuttaisivat vähämerkityksisten tukien ja notifioidun tukijärjestelmien asemaan valtiontukien myöntämisperusteena.

Paljon riippuu myös siitä, minkälaisia metsätalouden toimenpiteitä Suomessa halutaan – ja on tarpeen – jatkossa tukea julkisin varoin. Jos metsätalouden tukipolitiikan painotukset säilyvät sekä Euroopan unionissa että Suomessa jotakuinkin ennallaan, vanhan järjestelmän jatkaminen ilman suurempia muutoksia ja ennakkoilmoitusmenettelyyn (notifiointiin) perustuen voi olla suhteellisen sujuva joskin tilanteesta riippuen ehkä kohtalaisen työläs vaihtoehto. Toisaalta maaseutuohjelmaan verrattuna tällöin menetetään mahdollisuus EU-osarahoitukseen ja *de minimis* -asetukseen verrattuna joustavuutta tuen kohdentamisessa ja myöntämisessä sekä toimenpiteiden valvonnassa. Metsätaloustoimenpiteiden sisällyttäminen tulevaan maaseutuohjelmaan riippuu viime kädessä kansallisesta poliittisesta linjauksesta, jossa tulee ottaa huomioon paitsi tulevien EU-sääntöjen mahdollistamat maaseudun tuet ja toimenpiteet, myös niiden keskinäinen tehokkuus asetettujen tavoitteiden kannalta. Lisäksi on syytä huomata, että *de minimis* -tukia voidaan metsätaloudessa tarvittaessa ottaa käyttöön kansallisin päätöksin periaatteessa milloin tahansa, perustuipa päätukijärjestelmä mihin oikeusperustaan tahansa.

Viitteet

- Alkio, M. & Hyvärinen, O. 2016. Valtiontuet. Talentum.
- Draft de minimis-regulation – Finland's comments. 14.6.2013. TEM/1798/05.06.01/2012.
- Estonian comments on the revision of de minimis Regulation. 15.5.2013. HT 3572.
- HE 34/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitusyhtiöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 63/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.
- HE 54/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kestävän metsätalouden rahoituslain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 72/2008 vp) täydentämisestä.
- HE 190/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista sekä alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta.
<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130190>
- HE 158/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle metsälahjavähennystä koskevaksi lainsäädännöksi.
<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160158>
- Holopainen, M. 2007. Kuntien yritystuet ja maapolitiikka. Maankäyttö 3/2007: 10–13.
- Kestävän metsätalouden määräaikainen rahoituslaki, 34/2015.
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2015. Kuntalaki. Tausta ja tulkinat. Talentum.
- Hänninen, H. & Leppänen, J. (toim.). 2016. Metsäverotuksen kehittämistarpeet metsä- ja elinkeinopolitiikan kannalta. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 27/2016.
- Koheesiopolitiikan alalla lisätoimet tarpeen valtiontukisääntöjen noudattamisen valvomiseksi ja niitä koskevan tietoisuuden lisäämiseksi. 2016. Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuim, Erityiskertomus nro 24.
- Komission asetus 360/2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen. EUVL [2012] L 114/8.
- Komission asetus (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen. EUVL [2013] L 352/1.
- Komission asetus (EU) N:o 1408/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maatalousalalla. EUVL [2013] L 352/9.
- Komission asetus (EU) N:o 717/2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kalastus- ja vesiviljelyalalla. EUVL [2014] L 190/45.
- Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (2003/361/EY). EUVL [2003] L 124/36.
- Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01). EUVL [2016] C 262/1.
- Kuntalaki, 410/2015.
- Laillisuustarkastuskertomus: Yritystuet. 2017. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2017. Helsinki.
- Laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta, 8/2014.
- Laki Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä, 1146/2017.
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, 916/2012.
- Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä, 429/2016.
- Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi, 9/2014.
- Letter to the Member State 24.4.2015. SA.41046 (2015/N). Valtiontuki kestävän metsätalouden rahoitukseen. European Commission.
- Maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston välinen tulossopimus 2018–2022.

- Neuvoston asetus (EY) N:o 994/1998. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin.
- Niemi, O. 2006. Kunnan toimitilarajojen muutos elinkeinopolitiikassa. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos. Kunnallisoikeuden pro gradu -tutkielma.
- State Aid and European Territorial Cooperation: Questions and Answers. 2015. INTERACT Working Paper.
- U 28/2013 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotus luonnoksesta komission asetukseksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/u_28+2013.pdf
- Valtioavustuslaki, 688/2001.
- Valtionavustustyöryhmän mietintö. 2015. Valtionvarainministeriön julkaisuja 29/2015.
- Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta, 357/2014.
- Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, 1073/2012.
- Valtioneuvoston asetus juurikäävän torjunnasta, 264/2016.
- Valtioneuvoston asetus kestävän metsätalouden rahoituksesta, 594/2015.
- Valtioneuvoston asetus maaseudun yritystuista annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, 999/2017.
- Valtioneuvoston asetus rakennerahastoista osarahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta, 358/2014.
- Valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta, 1444/2014.
- Valtiontuki - Suomi. SA.41046 (2015/N). Valtiontuki kestävän metsätalouden rahoitukseen. Euroopan komissio, C(2015) 2639 final.
- Valtiontuki nro N 130a/2007 - Suomi. Tuki metsäalalle. Euroopan komissio, K(2008)460 lopull.
- Viitala, E.-J. & Leppänen, J. 2014. Yhteismetsien verotusaseman ja sääntelyn kehitys: lainsäädännön muutokset ja niiden ohjausvaikutukset. Metsätieteen aikakauskirja 1/2014: 13–31.
- Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista. 2017. Työ- ja elinkeinoministeriö. TEM raportteja 22/2017.
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79863/TEMrap_22_2017_verkkojulkaisu.pdf



Luonnonvarakeskus
Latokartanonkaari 9
00790 Helsinki
puh. 029 532 6000